CÁMARA DE DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA

CEFP

México 2024, Número 36

Periodo julio - diciembre 2024

Finanzas Públicas 2024

REVISTA FINANZAS PÚBLICAS, Año 15, núm. 36, correspondiente al periodo de julio a diciembre de 2024, 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. 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.

Índice

Introducción..... 6

Estudios

La Inversión Extranjera Directa en la Economía Mexicana 2000 – 2022..... 5

Análisis situacional de las pensiones en las Universidades Públicas Estatales, 2000-2022 82

Evolución y Perspectiva de la Recaudación Federal Participable, 2002–2023.. 147

Destino de los recursos en los gobiernos subnacionales, 2018-2022..... 189

Incidencia del Gasto Social en la Pobreza en México, 2008-2023. 239

Análisis de la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas en México, 2000-2028... 311

Introducción

Durante las LXIV y LXV legislaturas, la Secretaría General y la Secretaría de Servicios Parlamentarios emprendieron la tarea de fortalecer la profesionalización integral de los centros de estudio de la Cámara de Diputados. Debido a ello, uno de los ejes fundamentales a considerar, fue la promoción y difusión de la labor investigadora, a través de estudios y análisis que apoyaran las tareas legislativas en temas relevantes sobre la economía y finanzas públicas de nuestro país.

En este número de la revista, es grato para nosotros ofrecer a los lectores seis de los trabajos realizados por el personal del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas en sus áreas de especialización. Constituyen un esfuerzo para analizar en líneas de tiempo más amplias y profundas, problemáticas de gran interés sobre temas torales de las finanzas públicas en México.

En el trabajo *La Inversión Extranjera Directa (IED) en la Economía Mexicana 2000-2022* se analiza la relevancia de la IED en la modernización de la planta productiva del sector manufacturero de exportación en México, especialmente en la industria automotriz. Se concluye principalmente que el impacto en la estructura productiva general no ha sido tan amplio, ya que se concentra en empresas que ensamblan productos finales para exportación.

Por su parte, *Análisis situacional de las pensiones en las Universidades Públicas Estatales, 2000-2022* ofrece un estudio detallado sobre los sistemas de pensiones y jubilaciones en las universidades públicas estatales (UPES) de México. Destaca que los sistemas de pensiones y jubilaciones en estas instituciones presentan una gran diversidad en sus formas de financiamiento y carecen de una regulación uniforme. Cada universidad ha desarrollado su propio sistema, lo que ha generado problemas financieros significativos, especialmente con el aumento de pasivos relacionados con las pensiones.

El estudio *Evolución y Perspectiva de la Recaudación Federal Participable, 2002-2023* da cuenta del comportamiento de la Recaudación Federal Participable (RFP) y su relación con impuestos como el IVA, ISR, y IEPS, así como con los ingresos petroleros. Se utilizan modelos econométricos para pronosticar la RFP, lo que puede ayudar a las entidades federativas a planificar mejor sus presupuestos.

Destino de los Recursos en los Gobiernos Subnacionales, 2018-2022 muestra que el desarrollo social constituyó la prioridad en el gasto público de las entidades federativas, mientras que el desarrollo económico recibió menor

atención. También se destaca que, a pesar de diferencias notables entre los diferentes estados de nuestro país, las transferencias federales integraron la mayor parte de sus presupuestos.

En *Incidencia del Gasto Social en la Pobreza en México, 2008-2023* se analiza cómo el gasto social ha influido en la reducción de la pobreza en México, abordando la desigualdad, la medición de la pobreza por Coneval y el impacto de las políticas implementadas en la disminución de las carencias sociales.

Finalmente*, Análisis de la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas en México, 2000-2028* es un documento que examina los desafíos para mantener la estabilidad fiscal en México, evaluando políticas y variables clave que podrían afectar la viabilidad financiera del país hasta 2028. El estudio proporciona un marco teórico y proyecciones para apoyar decisiones legislativas informadas.

Mtro. Hugo Christian Rosas de León

Secretario de Servicios Parlamentarios

1. La Inversión Extranjera Directa en la Economía Mexicana 2000 – 2022

Resumen

En México, durante los últimos 23 años, la Inversión Extranjera Directa (IED) ha desempeñado un papel significativo en la estrategia de crecimiento del país. En particular, su principal contribución ha sido la modernización de la planta productiva del sector manufacturero de exportación.

Así, el dinamismo que presentan las variables vinculadas al comercio exterior está en correspondencia con el continuo y creciente flujo de IED en las actividades manufactureras, particularmente, las relacionadas con la industria automotriz.

Sin embargo, el impacto general sobre la estructura productiva en su conjunto no es tan significativo dado que las mayores inversiones se ubican en empresas dedicadas al ensamble de productos finales para su exportación al mercado internacional.

Introducción

El impacto que los flujos de IED tienen en una determinada economía está condicionado por múltiples factores, como son: el grado de apertura comercial, la estabilidad económica del país, la política industrial instrumentada, la estructura del mercado laboral, la configuración productiva del país receptor, las disposiciones jurídicas en la materia, entre otros. Por lo tanto, es necesario analizar cuidadosamente el efecto de la IED en cada contexto y aspecto específicos.

Además, es preciso señalar que, más allá de la política de promoción para atraer IED, la dinámica de ésta se encuentra definida, principalmente, por los objetivos comerciales que buscan materializar los inversores foráneos al instalarse en un país determinado, es decir, que sus efectos son diferentes de acuerdo al tipo de mercado que buscan satisfacer, si es el mercado internacional, el doméstico o una combinación de ambas estrategias, puesto que los factores que inciden en cada una de estas orientaciones no necesariamente son las mismas.

El establecimiento de inversiones físicas extranjeras tiende a impactar, tanto en el desarrollo de la actividad económica general y sectorial de un país, como en sus indicadores económicos; sobre todo, ante la mayor movilidad de capitales y la reconfiguración del comercio internacional.

Por lo tanto, se pueden identificar aspectos favorables que la IED ha presentado para con la economía mexicana (Cuevas y Ortiz, 2018; Navarrete y Escobar, 2017; Urquidi y Muñoz, 2019), como algunos que deben analizarse con mayor detalle, dada la concentración de la inversión en ciertos sectores.

1. Inversión Extranjera Directa: marco conceptual y teórico

A continuación, se exponen los elementos que permiten identificar y clasificar a aquellos flujos de capitales que son considerados como inversiones transfronterizas directas. Además, se presenta una descripción de los distintos efectos que estas inversiones pueden inducir en las economías receptoras.

1.1 Conceptos clave

Hay dos formas en las que los inversionistas pueden emplear su capital en un país distinto al de su residencia[1] con el propósito de obtener beneficios económicos: i) construyendo una planta productiva nueva, adquiriendo el control total o parcial de una empresa local (inversión directa), y/o ii) participando de los mercados financieros del país de destino, ya sea mediante el otorgamiento de financiamiento (público o privado), la compra de acciones y bonos, o por la colocación de valores bursátiles (inversión indirecta o de cartera)(Galeza y Chan, 2015; Villasana y Espinosa, 2015).

Los rasgos que distinguen a ambas opciones son: el grado de liquidez[2] de los activos que se adquieren o generan, la vía por la que se buscan obtener ganancias económicas y la temporalidad de los compromisos contraídos. Así, mientras la IED busca incidir en la administración y gestión de una empresa, estableciendo una relación de mediano y largo plazo en el país donde se establece, la inversión de cartera (o también conocida como

[1] El Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional (sexta edición) (MBP6) señala que la residencia de: las personas o grupos de personas (hogares) y de las entidades jurídicas o sociales cuya existencia es reconocida por la ley o la sociedad (sociedades, cuasi-sociedades, instituciones sin fines de lucro y unidades del gobierno) "es el territorio económico con el que tiene[n] la conexión más estrecha, expresada como su **centro de interés económico predominante"** (FMI, 2009, p. 72). Por ejemplo, "como principio general, una empresa es residente de un territorio económico cuando está dedicada a la producción de bienes y servicios en un volumen significativo desde una localidad de ese territorio" (FMI, 2009, p. 75).

[2] Es decir, la capacidad o rapidez con la que un activo se puede convertir de forma inmediata en dinero en efectivo, sin una pérdida significativa de su valor.

inversión extranjera indirecta [IEI]) busca obtener rendimientos a corto plazo, ya sea a través de intereses, dividendos o ganancias de capital, sin participar en el manejo de alguna unidad productiva, por lo que suele ser mucho más volátil, dado la mayor facilidad para desinvertir y salir del país anfitrión.

La inversión extranjera directa, al igual que la de cartera, es realizada tanto por inversionistas particulares (personas físicas) como por actores institucionales (personas morales o empresas, fondos de inversión, gobiernos, organismos internacionales, etc.); sin embargo, lo que caracteriza a la IED es que la mayor parte de ésta la llevan a cabo las empresas transnacionales (ET) o multinacionales (EMNs)[3] (García y López, 2020, p. 6).

El estándar internacional para determinar que una inversión transfronteriza tiene el suficiente poder de incidir en la gestión de una empresa ubicada en otro país, es que el inversionista extranjero posea como mínimo el 10 por ciento del capital accionario de una firma o del poder de voto. Al respecto, se considera que el accionista foráneo solo "influye" en la conducción de una compañía cuando dicho porcentaje es inferior al 50 por ciento (empresa asociada) y, que ejerce "control" cuando está por arriba de éste (empresa subsidiaria) (OCDE, 2011, pp. 24-25).

Así, los registros contables de IED pueden indicar un aumento o disminución de ésta, como consecuencia de una mayor o menor posesión del capital de una firma local por parte de no residentes. Por ejemplo, una inversión foránea que solo posee el 9.9 por ciento de la propiedad de una compañía local, no se contabiliza como IED, pero si los inversionistas incrementan su posesión a 10 por ciento, está dejará de considerarse como IEI e inmediatamente se computará como IED por el valor total que represente

[3] Empresas que operan al mismo tiempo en varios países, bajo diferentes leyes y jurisdicciones nacionales, con una empresa matriz y filiales en el extranjero. La primera ejerce un control sobre la administración de las segundas (Villasana y Espinosa, 2015).

el 10 por ciento del capital de la empresa de que se trate. En contraste, si los inversionistas extranjeros disminuyen su participación accionaria por debajo del estándar internacional, la reducción en los registros de IED será por el valor total de lo que antes se consideró como IED, aun cuando no ocurra una desinversión total.

Al respecto, es preciso señalar que, toda la información (datos) sobre IED[4] refiere única y exclusivamente: i) el monto de recursos (divisas) que los inversionistas extranjeros destinan para participar de la propiedad de capital accionario de una empresa constituida en el país anfitrión (ya sea una empresa existente o de nueva creación); y, ii) el valor económico que suman todos los activos financieros (capital accionario) en posesión de no residentes y que son consideradas como IED vigente.

Por lo tanto, los movimientos que registran las estadísticas de IED no pueden, en principio, ser interpretados en términos de una mayor o menor planta productiva en el país anfitrión, porque la "IED es una categoría de la balanza de pagos[5] que registra un movimiento de divisas y no alude necesariamente a la inversión física que realizan las empresas extranjeras en la economía receptora" (García y López, 2020, p. 6). Y es que, como lo precisan Bittencourt *et al.,* (2020):

> "… la IED es un concepto financiero de la balanza de pagos y la inversión es una variable real de las cuentas nacionales. Por esta razón, la IED no puede reflejar exactamente las inversiones de las ET [Empresas Transnacionales], ya que puede sobreestimar el valor total de las mismas si incluye la adquisición de activos existentes -que representan únicamente transferencias de activos de manos

[4] Ya sea de fuentes de información internacionales o nacionales, sin importar la organización de la información. Siempre refiere el origen del financiamiento, nunca su aplicación concentra.

[5] Es el registro contable de las transacciones económicas y financieras que los residentes de un país realizan con el resto del mundo (no residentes).

de nacionales a extranjeros-, o puede subestimarlas si existen diferencias entre los gastos de inversión de las ET y la IED, por ejemplo, en el caso de que las ET financian sus gastos de inversión por otras fuentes, además de la IED" (p. 5).

En este sentido, atendiendo a la finalidad que persigue, la información estadística de la IED se clasifica en:

i) "Fusiones y adquisiciones (FyA). Implica la compra o venta de capital previamente existente en el país receptor.
ii) Creación de nuevas sociedades (*greenfield investments*). Inversiones totalmente nuevas (desde cero).
iii) Ampliación de capital. Inversiones adicionales que suponen la expansión de un negocio donde ya participan inversionistas extranjeros.
iv) Reestructura financiera. Operaciones para amortizar deuda o para reducir pérdidas" (OCDE, 2011, p. 97).

Asimismo, la recopilación de información sobre la IED permite conocer:

i) "**Las posiciones de inversión directa (stocks de inversión)**. Proporcionan información sobre el stock total de la inversión realizada en el exterior y de la recibida del exterior. Se refieren a la acumulación de inversiones previas.
ii) **Las transferencias financieras (flujos)**. Muestran las inversiones netas en la economía declarante, o de ésta en el exterior. Adquisiciones menos ventas/amortizaciones y pasivos contraídos menos cancelados.
iii) **Las rentas (flujos)**. Es la información sobre los beneficios generados por la empresa y que consisten en los beneficios distribuidos (dividendos) y los no distribuidos (reinversión de utilidades), así como los intereses generados por préstamos entre compañías, créditos comerciales y otras formas de deuda.

> Las fuentes de financiamiento de los flujos y del stock de la IED son: i) la adquisición o venta de participaciones en el capital, ii) reinversión de beneficios y iii) préstamos entre empresas (cuentas por pagar o cobrar, deudas y valores representativos de empréstitos)" (OCDE, 2011, pp. 26-27).

En México, la Secretaría de Economía (SE) clasifica la estadística sobre IED en nuevas inversiones, reinversión de utilidades y cuentas entre compañías:

> "**Nuevas inversiones**: i) inversiones iniciales realizadas por personas físicas o morales extranjeras al establecerse en México; ii) aportaciones al capital social de sociedades mexicanas (inicial o aumentos) por parte de los inversionistas extranjeros; iii) transmisión de acciones por parte de inversionistas mexicanos a inversionistas extranjeros; y, iv) monto inicial de la contraprestación en los fideicomisos que otorguen derechos sobre la IED.
>
> **Reinversión de Utilidades:** es la parte de las utilidades que no se distribuye como dividendos y que se considera IED por representar un aumento de los recursos de capital propiedad de los inversionistas extranjeros.
>
> **Cuentas entre compañías:** son las transacciones originadas por deudas entre sociedades mexicanas con IED en su capital social y otras empresas del mismo grupo corporativo residentes en el exterior" (SE, 2023, p. 8).

Por último, es de señalar que "en virtud del sistema de contabilidad por partida doble que se utiliza en la balanza de pagos, cada transacción se registra mediante dos asientos" (FMI, 2009, p. 9); por ejemplo, aun cuando las utilidades que se reinviertan no hayan sido repatriadas al país de residencia de los inversionistas extranjeros, se registra en la cuenta de

ingreso primario[6] (como una salida) y en la cuenta financiera[7] (como una entrada), "porque en los hechos se traduce en una aportación adicional de capital" (Heath, 2012, p. 200).

1.2 Aspectos teóricos: Impactos de la IED en la economía receptora

La IED constituye una fuente de recursos complementaria para un país, por lo que su contribución se asocia al crecimiento de la actividad económica teniendo el potencial de modificar la estructura productiva y la dinámica de crecimiento de un país.

No obstante, en la literatura económica no existe un consenso sobre la relación de causalidad entre los flujos de IED y el crecimiento económico del país receptor, ni del sentido -positivo, negativo o neutral- que ésta puede adoptar (Anaya, 2012; Mamingi y Martin, 2018; Rincón, 2019). Por un lado, están los enfoques que destacan al dinamismo de una economía como el determinante de atracción de los flujos de IED a un país y, por otra parte, encontramos desarrollos teóricos que consideran a la IED como un factor explicativo del crecimiento económico de los países (Reig, 2016, pp. 9-10).

Así, desde la perspectiva de la teoría neoclásica de crecimiento,[8] la contribución que tiene la IED en la actividad económica de un país solo es temporal -de corto plazo-, pero es prácticamente nula en el largo plazo (Echeverría,2016; Reig, 2016).

---

[6] "El ingreso primario representa el rendimiento que perciben las unidades institucionales por su contribución al proceso de producción o por el suministro de activos financieros y el suministro de recursos naturales a otras unidades institucionales en forma de renta" (FMI, 2009, p. 198). En otras palabras, son las utilidades y rendimientos generados en las actividades donde se aplicó la IED y la IEI que pertenecen a estos (en proporción a su participación), así como los intereses devengados (y cobrados) por el financiamiento externo.

[7] Son las transacciones relativas a los activos y pasivos financieros que tienen lugar entre residentes y no residentes (FMI, 2009, p. 142).

[8] El modelo neoclásico de crecimiento de Solow-Swan identifica como única fuente de crecimiento a largo plazo al "progreso técnico", pero sin explicar de donde procede, ni como se da el progreso tecnológico (es exógeno) (Sala-i-Martín, 2000, pp. 42-43).

En cambio, con base en la teoría endógena del crecimiento (también conocida como la nueva teoría del crecimiento)[9] se "argumenta que la IED impacta positivamente una economía al complementar la inversión nacional y trasmitirle nuevos conocimientos y tecnologías" (Anaya, 2012, p. 38).

Desde este enfoque, se enfatiza el efecto positivo que tiene la IED "en la promoción del crecimiento económico a través de la formación y acumulación de capital físico y humano" (Mendoza-Velázquez y Conde, 2019, p. 192), al considerar que toda inversión que realizan las empresas transnacionales no solo incrementa el stock de capital de las economías receptoras, sino que también induce una ampliación de la capacidad productiva a lo largo del tiempo, tanto en los sectores donde se instala como en aquellos que tienen una relación productiva (directa o indirecta) con las filiales de las empresas transnacionales (Bittencourt *et al.,* 2020, pp. 4-5).

Desde esta perspectiva, suele exponerse que la entrada de empresas extranjeras permite adquirir conocimientos y tecnologías que, de otra forma, no serían accesibles, sobre todo para los países menos desarrollados; por lo que la IED impactaría favorablemente en la dinámica económica en la medida en que aumenta el acervo de capital físico y mejora el capital humano del país receptor, además de los beneficios indirectos en términos de las mejoras en productividad que impulsa en los sectores domésticos con los que se relaciona.

[9] Este conjunto de teorías señala que la divergencia en las trayectorias de crecimiento, que se observan entre los países, se explica fundamentalmente por las diferencias que existen en la acumulación de conocimiento en cada economía. De esta forma, el diferencial en las tasas de crecimiento per cápita entre países se explica, en su mayor parte, por diferencias en las tasas de productividad más que en el crecimiento del capital físico. Es así, como se percibe a la IED como el principal vehículo que facilita la transferencia de tecnología desde los países más desarrollados hacia los países en desarrollo (Suanes, 2015, p. 9).

Incluso cuando se reconoce que no necesariamente las empresas extranjeras están dispuestas a compartir sus avances tecnológicos, información empresarial y sus habilidades gerenciales con las empresas locales, se infiere que la sola presencia de éstas es suficiente para generar externalidades o derrames en la economía local mediante procesos de *learning by doing* [aprender haciendo o experimentando], *learning by watching* [aprender observando o imitando] o gracias al desplazamiento de los trabajadores desde empresas transnacionales hacia las nacionales (Celso, 2007, p. 353).

Al respecto, como lo señala Mesa (2018), se piensa que cuando la IED se dirige hacia las actividades de exportación de un país, pueden presentarse tanto efectos directos como indirectos; los primeros, están relacionados con las empresas y los sectores donde se aplica la IED, ya que los conocimientos e información con la que cuentan los inversores extranjeros pueden proveer de nuevas oportunidades para expandir el negocio ya instalado en el país receptor, o para impulsar una actividad económica que no se había desarrollado previamente, lo que constituye una ventaja sobre el resto de las compañías locales.

Por otro lado, los efectos indirectos, también conocidos como *spillovers* [efectos derrame] o *externalidades,* están relacionados con las acciones que emprenden las compañías locales para competir, suministrar o vincularse con los negocios que lideran las grandes compañías multinacionales en el país receptor de IED. Así, las mejoras en la productividad que se puedan observar en las empresas que reciben originalmente la IED -producto de mejores prácticas comerciales, avances tecnológicos hasta entonces no conocidos o disponibles para las firmas establecidas en el país receptor, entre otras- pueden extenderse al resto de las compañías locales o a la economía en general, ya sea porque forman parte de la cadena productiva del bien o servicio que elabora la empresa

con IED, porque se demandan nuevos bienes y servicios en el mercado interno o como una necesidad estratégica ante la posibilidad de que las empresas multinacionales busquen ampliar su cuota de mercado en el país anfitrión.

> "En este sentido, la presencia de las empresas extranjeras en los mercados locales garantiza, además de nuevas fuentes de información, redes de distribución y vínculos que pueden servir de referencia en el proceso de aprendizaje de las empresas nacionales, facilitando con ello su mejor inserción y un conocimiento adecuado de las técnicas de exportación. De acuerdo [con lo] anterior, las ganancias de eficiencia de las firmas locales ante los mayores flujos de IED, producen efectos secundarios importantes que aumentan la productividad de las empresas nacionales, impulsando con ello la posibilidad de que éstas se inserten en los mercados internacionales, ampliando la oferta exportable del país" (Mesa, 2018, pp. 41-42).

Sin embargo, el probable impacto positivo que puede tener la IED en la formación y acumulación de capital del país anfitrión es solo uno de varios escenarios posibles. Es decir, *a priori,* no puede afirmarse que siempre las inversiones de las empresas transnacionales complementan a las inversiones domésticas, ni que éstas imprimen dinamismo a actividades ajenas a los sectores donde operan.

Resulta razonable pensar que no todas las inversiones foráneas se materializan en nuevas unidades productivas, como es el caso de las fusiones y adquisiciones, que necesariamente establecen relaciones comerciales significativas con proveedores locales o que no desplacen a sus competidores en el país donde se ubican.

Por lo que es importante precisar que, la IED podría traer el efecto negativo de reducir, en términos absolutos, el stock de inversión doméstica (pública o

privada), ya sea porque: provoca la quiebra de empresas locales y/o la atracción de ésta se realiza a costa de disminuir impuestos; o en términos relativos, al otorgar incentivos con un alto costo fiscal para las finanzas gubernamentales, lo que dificulta ampliar la infraestructura pública ya disponible (Mendoza-Velázquez, 2019, p. 193), o porque simplemente, no genera un crecimiento de la inversión total de un país más allá del impacto inicial de instalarse (Bittencourt *et al.*, 2020).

Por ello, como lo destacan Martínez y Hernández (2012), "el resultado neto -de complementariedad o sustitución- dependerá de la naturaleza de las operaciones de las empresas filiales, de la eficiencia de las compañías locales y de las características de los mercados de factores de la economía receptora" (p. 12), así como de las acciones que implementen las instituciones encargadas de la política económica del país en cuestión.

Por lo tanto, la dimensión y el sentido de los efectos que tenga la IED en la economía anfitriona está condicionado por un conjunto de factores estructurales e institucionales que difieren en todos los países.

Por ejemplo, la literatura precisa que la magnitud del impacto favorable que la IED puede tener en el ámbito tecnológico es inversamente proporcional al nivel de desarrollo del país destino, esto es, la nueva maquinaria y equipo tendrá un efecto mucho más amplio en aquellas economías donde los procesos productivos están rezagados en relación con sus pares internacionales, así como en aquellos países donde el subdesarrollo se explica por el insuficiente nivel de inversión interna, debido al bajo nivel de ingreso per cápita y una reducida productividad (De la Garza, 2005, p. 19).

No obstante, el resultado será diferente cuando la economía receptora tiene un nivel de desarrollo similar a la de origen de la IED, o donde la inversión interna y la extranjera son similares en términos tecnológicos y, además, compiten por el mercado internacional. En este último caso, las estrategias deberán estar más orientadas a adquirir a su competidor, ya sea

porque representa una oportunidad más próxima para ampliar su presencia comercial o porque busca disminuir el grado de competencia. Sin embargo, aun cuando en estos casos se realicen nuevas inversiones, materialmente, éstas no serán tan significativas como en aquellos lugares donde los rezagos tecnológicos y gerenciales son significativos.

Por otra parte, el grado de interacción entre las inversiones foráneas y los empresarios locales, estará en función de los objetivos estratégicos que persigue la empresa transnacional. Es decir, la intensidad de los eslabonamientos -hacia adelante y hacia atrás-[10] dependerán del papel que desempeñen las filiales extranjeras en el conjunto de las cadenas globales de valor.[11] Por lo tanto, el efecto será reducido si las actividades de mayor valor agregado, es decir, las que demandan una mayor especialización, un significativo grado de tecnificación y, por tanto, generan los mayores ingresos, se siguen realizando en la empresa matriz de la firma transnacional o en una filial no establecida en el país de estudio.

Por ejemplo, como lo señalan Fujii-Gambero y Betancourt-Gómez (2022):

> "… el valor de las exportaciones tiene dos orígenes: externo e interno. El primero corresponde al valor de los insumos, las partes y los componentes de origen importado que se incorporan en las exportaciones; el segundo, al ingreso generado internamente añadido a los componentes importados para

[10] Es decir, la fuerza que tienen las empresas con IED para estimular la ampliación o creación de nuevas empresas locales, ya sea como proveedoras de insumos (hacia atrás) o de aquellas que utilizan el bien o servicio que produce la IED (hacia adelante).

[11] Como lo señala la Organización Mundial del Comercio (OMC), *hoy en día, las operaciones de las empresas, desde la concepción del producto y la fabricación de los componentes hasta el montaje y la comercialización, están repartidas en todo el mundo, dando lugar a cadenas de producción internacionales* (OMC, 2023). En este sentido, la metodología de la cadena global de valor *mapea a los actores y actividades principales de una industria* [a nivel internacional], *presentando los flujos de valor agregado a través de las fronteras nacionales, desde el diseño de los productos, siguiendo las complejas redes de producción y distribución, hasta la organización del consumo por los grandes minoristas y marcas mundiales (Gereffi, 2018, p. 13)*.

> producir los bienes que se exportan. En la medida en que el ingreso interno contenido en las exportaciones sea más elevado, éstas contribuirán más a estimular la demanda interna, parte de la cual será por bienes y servicios producidos en el país […] Por el contrario, mientras el [valor agregado] VA externo es las exportaciones sea más elevado, mayor será el contenido importado de las exportaciones y más reducida la generación del ingreso interno […] a la vez que el aumento de las exportaciones acarreará el incremento de las importaciones de insumos" (p. 594).

Por lo tanto, ante un contexto donde el proceso productivo de una mercancía o servicio se fragmenta geográficamente en diversos países, no resulta lógico esperar que todas las etapas de éste tengan un efecto similar en los países que la integran.

Por otro lado, algunas teorías enfatizan que la IED tiene incidencia en el mercado laboral de la economía receptora, porque mejora el capital humano, el empleo y los salarios a través de la capacitación y la formación profesional en habilidades técnicas y gerenciales (Martínez y Hernández, 2012, p. 12). En este sentido, el argumento más generalizado es que la mayoría de los empleos creados por las multinacionales son muy especializados y casi no emplean mano de obra poco calificada (Echeverría, 2016, p. 24).

Desde esta perspectiva, se plantea que la IED suele dirigirse a sectores que cuentan con disponibilidad de mano de obra preparada o con posibilidades reales de generarla, por lo que, aun cuando no se cuente con la suficiente oferta de recursos humanos, la llegada de inversión extranjera estimula la formación y profesionalización técnica de los trabajadores. Además, si ésta está orientada hacia sectores cada vez más cualificados, la productividad laboral se incrementará sustancialmente, con posibilidades

de irradiar a sectores diferentes a donde se instaló originalmente la IED (Suanes, 2015, p. 23).

A lo anterior, se suma el razonamiento que resalta la transferencia de habilitades entre los empleados que han laborado en las empresas extranjeras y que capacitan al personal local. El centro de la atención no solo es la mayor destreza que pueden alcanzar los trabajadores que están en la empresas extranjeras o las mayores remuneraciones que posiblemente reciban en virtud de garantizar su permanencia, de la falta de oferta de mano de obra calificada, o de una mayor productividad y rentabilidad de las empresas extranjeras con relación a las locales (InvestChile, 2021, p. 6-7), sino sobre todo, en la movilidad laboral que se da cuando las empresas locales se orientan hacia la exportación de bienes y servicios, lo que provoca que los conocimientos técnicos, así como las habilidades gerenciales y técnicas de marketing internacional, puedan ser aprovechados por las firmas nacionales para ser competitivas a nivel internacional, lo que finalmente generará una mayor productividad al interior del país. (Mesa, 2018, p. 45-46).

Sin embargo, como lo señala Suanes (2015), el aumento de los salarios a causa de la IED puede impactar negativamente sobre la rentabilidad de las empresas locales dadas las condiciones de desventaja a las que se enfrentan, sobre todo si solo satisfacen a la demanda interna. Además, en ausencia de otros mecanismos, el posible mayor dinamismo de las empresas con IED puede traducirse en una mayor desigualdad salarial al interior del país; la cual, será más amplia en la medida en la que el sector liderado por las inversiones extranjeras no sea intensivo en mano de obra, es decir, que no demande una gran cantidad de trabajadores o que, en caso de serlo, genere trabajos precarios.

Como se ha planteado anteriormente, esto estará en función de las razones que motivaron a la IED a trasladarse al país en cuestión. Es decir, no

necesariamente las inversiones extranjeras tienen interés en desarrollar actividades que sean funcionales a los intereses del país anfitrión, es posible que solo busquen evitar altos costos de transporte, aprovechar los menores costos laborales, tener acceso a recursos naturales o simplemente utilizar las ventajas que el país provee como plataforma de exportación, sin nulo interés en el mercado interno (Mesa, 2018, pp. 56-57).

Al respecto, otro conjunto de teorías argumenta que la IED no necesariamente es funcional para los países en desarrollo, porque reproduce los patrones de centro-periferia[12]. Además de que la repatriación de regalías, ganancias e intereses a las casas matrices hace que los inversionistas externos puedan llevarse más capital del que inicialmente ingresaron a la economía receptora, lo que termina incrementando la necesidad de financiamiento externo y debilitando la posición financiera del país anfitrión (Celso, 2007).

Asimismo, desde la posición convencional, se argumenta que se debe tener cautela y una visión crítica para no solo privilegiar los posibles impactos positivos que pueden tener los flujos de IED en un país, pues como lo advierten Loungani y Razin (2001):

> "Habitualmente, las operaciones que emprenden los inversionistas extranjeros están muy apalancadas debido a los préstamos

[12] Por ejemplo, desde el enfoque "centro-periferia" desarrollado por diversos economistas latinoamericanos, principalmente por Raúl Prébisch (1964), se establece que la relación de precios de los bienes comercializados a nivel internacional es desfavorable para aquellos países que se especializan en la exportación de bienes primarios, por lo que aun cuando se registren avances tecnológicos significativos en dichas áreas, las ganancias de dicho proceso son aprovechadas por los países más avanzados, porque los precios de los bienes que ellos exportan aumentan constantemente (Pinto y Kñakal, 1972). Además, en las economías en desarrollo, el sector moderno (orientado a la exportación) suele tener poca vinculación con el resto de la economía interna, por lo que profundiza las diferencias existentes en términos de productividad con aquellos sectores que están más orientados al mercado interno y que se encuentran rezagados con relación a sus pares a nivel internacional (heterogeneidad estructural), lo cual, se profundiza dado la mayor extranjerización de las economías y la mayor disponibilidad de financiamiento al consumo (sobre todo de productos importados o producidos por las empresas con IED) por sobre la inversión productiva (Pinto, 1973).

> obtenidos en el mercado de crédito del país [destino]. En consecuencia, la fracción de inversión nacional que se financia verdaderamente con ahorro extranjero por medio de los flujos de IED tal vez no sea tan grande como parece (porque el inversionista puede repatriar los fondos obtenidos en préstamos en el país) y el beneficio que significa la IED puede verse reducido por el monto de la deuda contraída en el país [receptor] por las empresas extranjeras". (p. 8).

Por lo tanto, la magnitud y sentido del impacto que puede tener la IED en la dinámica económica del país receptor está mediado por:

- "Su capacidad de aprendizaje, imitación y mejora de las prácticas y conocimientos que traen consigo las empresas transnacionales.
- Los encadenamientos productivos que se generen con los empresarios locales, que recae en la capacidad que estos tengan para atender las exigentes demandas de los inversores foráneos, así como de los procesos productivos que éstos transfieran a la filial del país en cuestión.
- Las políticas: industrial, macroeconómica, de investigación y desarrollo del país anfitrión" (Martínez y Hernández, 2012, pp. 13-16).

2. El papel de la IED en México

El presente capítulo tiene el propósito de exponer las principales acciones gubernamentales emprendidas para incentivar la recepción de IED en México. Así como la evolución que estos flujos de capital han presentado en el contexto de la economía mexicana.

2.1 Estrategia de crecimiento en México

Desde la década de los 70 del siglo XX, a nivel internacional y nacional se han configurado un conjunto de condiciones que facilitan la libre movilidad

de capitales y una mayor integración comercial entre países y regiones. En este contexto, diferentes países emprendieron un proceso para transformar las estructuras de sus respectivas economías incentivando la recepción de IED. No obstante, cada país ha impulsado a sectores particulares.

En el caso de México, al igual que otros países en desarrollo, éste transitó durante las décadas de 1980 y 1990 hacia un nuevo modelo de crecimiento basado en la libre movilidad de capitales, una apertura comercial generalizada, menor participación del Estado en la actividad económica y políticas macroeconómicas de estabilización, las cuales "privilegian objetivos de baja inflación, estabilidad del tipo de cambio y disciplina fiscal" (Huerta, 2017, p. 993).

Lo anterior, fue resultado de los cambios en el contexto internacional, sobre todo ante el fin del sistema Bretton Woods, así como de las dificultades económicas internas que enfrentó el país a partir de la segunda mitad de la década de los setenta del siglo pasado y, en particular, durante las crisis de 1982 y 1995.

Desde entonces, los responsables a cargo de la política económica han buscado continuamente consolidar la inserción del país en el mercado mundial (Puyana, 2014, p. 97).

El eje central de dicha estrategia consiste en impulsar las exportaciones, en particular las manufactureras, como mecanismo de transformación y modernización de la estructura productiva del país; además de ser la base del crecimiento y desarrollo económico en México (Dussel Peters, 2000; Villarreal, 2014; Guillén, 2021).

Por lo tanto, la dinámica de la actividad económica nacional está, en gran medida, en función del desempeño que registre el comercio internacional de bienes y servicios, debido a la elevada integración comercial con los Estados Unidos (EE. UU.), dado que más del 80 por ciento de las

exportaciones mexicanas se dirigen a aquel país, así como del proceso de relocalización industrial que impulsan las grandes empresas transnacionales en su búsqueda por incrementar su participación en el mercado y aprovechar las oportunidades de negocios.

Así, la IED constituye uno de los factores más importantes para el crecimiento, al posibilitar que el modelo de crecimiento orientado hacia el exterior genere los impactos esperados, ya que representa una de las principales fuentes de financiamiento de la creciente inserción nacional en el mercado internacional.

No obstante, en México la menor participación del Estado en la actividad económica es un elemento central del modelo económico prevaleciente, por lo que, desde 1988 a la fecha, los principales instrumentos de política económica "se han concentrado en fomentar las exportaciones a través de programas de importación temporal para su reexportación" (Dussel Peters, 2000, p. 14-15), limitando el uso de otros instrumentos que apoyen la vinculación productiva de dichas actividades con el resto de la estructura productiva del país.

En particular, en 2006, los programas para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación (Maquila) y el que establece Programas de Importación Temporal para Producir artículos de Exportación (PITEX), se consolidaron en un solo instrumento denominado "Programa para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX)",[13] con el propósito de simplificar los procedimientos bajo los cuales ya operaba la industria maquiladora en el país (Canales, 2010, p. 53) y, así, generar "ahorros para el Gobierno Federal al administrar y fiscalizar un esquema único" (DOF, 01-11-2006).

[13] Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4936351&fecha=01/11/2006#gsc.tab=0
El mismo continua vigente (2023). Su última modificación fue el 17 de mayo de 2021.

Así, la mayor atracción de IED al país ha sido, principalmente, a través de instrumentos de carácter regulatorio que incentivan el establecimiento de empresas dedicadas al ensamble de productos finales para su exportación al mercado internacional; y, en menor medida, por vía de programas que busquen vincular directamente a la planta productiva del país con las actividades dedicadas a la exportación.

2.2 El Estado como promotor de la IED

Desde la segunda mitad de la década de los ochenta del siglo pasado, atraer IED ha constituido un elemento central en el diseño de la estrategia de crecimiento liderado por las exportaciones. A partir de entonces, la política económica en México considera a la IED como una fuente de financiamiento para modernizar y eficientar la planta productiva.

Así, durante las últimas décadas, las premisas fundamentales que impulsaron el proceso de liberalización comercial y financiera en nuestro país, aún constituyen, en la actualidad, los principales argumentos para profundizar dichos cambios. Las cuales, de acuerdo con la visión planteada en el PND de 1989–1994, señalan que:

> "… la inversión extranjera directa, complementaria a la nacional, es benéfica por cuatro razones principales: genera empleos, directos e indirectos, permanentes y bien remunerados; provee al país recursos frescos para el sano financiamiento de las empresas; aporta tecnologías modernas a la planta industrial; y alienta el esfuerzo exportador del país …" (DOF, 31-05-1989).

A lo largo de todos estos años, estos planteamientos han formado parte esencial de los planes de gobierno, …, sobre todo, porque adoptar un modelo de crecimiento hacia afuera basado en las exportaciones, requirió "desmantelar todo un andamiaje regulatorio que el modelo anterior [necesitó] para su funcionamiento" (Canales, 2010, p. 45), "permitiendo la

inversión en muchos sectores que antes eran reservados exclusivamente para la inversión mexicana …, y de esta manera, poder crear condiciones propicias para que los inversionistas identificaran ventajas de localización en el país" (Ortega, 2015, p. 34).

Como se expone el PND 2001–2006, la política comercial del país transitó de una política proteccionista a una de plena apertura comercial que inició alrededor de 1985 y culminó con

> "…la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en 1994. Además, esta estuvo acompañada de otras reformas como la reducción del sector público y la desregulación de las actividades productivas internas.[14]

Desde entonces, los principios fundamentales que impulsan la liberalización comercial y la libre movilidad de capitales constituyen el enfoque económico predominante del marco legal mexicano. Particularmente, la Ley de Inversión Extranjera (LIE) aprobada por el Congreso de la Unión en diciembre de 1993 (aún vigente) y el Capítulo 11 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), actualmente, Capítulo 14 del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá [TMEC].

Lo anterior, porque al derogar la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (LPIMRIE) de 1973 y aprobar la LIE (1993), modificó significativamente el sentido de la política económica del país, al transitar "de una regulación estricta con ciertos sectores abiertos y [con] poco margen de participación [de la inversión extranjera] a una regulación casi completa de la Ley con pocos sectores restringidos y amplia participación [de la inversión extranjera] en diversos sectores" (Cisneros, 2019, p. 38).

[14] (DOF, 30-05-2001).

Al respecto, Dussel Peters (2000) señala que:

> "…Desde la entrada en vigor del TLCAN, el gobierno se ha convertido en uno de los principales promotores para desregular los flujos de inversión extranjera a nivel internacional, con la intensión de vincular explícitamente el comercio y los flujos de inversión extranjera …" (p. 16).

Con fundamento en el capítulo 11 del TLCAN, se dio protección de los derechos a los inversionistas, así como la base legal para la resolución de controversias que pudieran surgir entre los inversionistas y los estados firmantes.

> Así, "en el TLCAN y con referencia a los inversionistas, se plasmaron elementos fundamentales como el trato nacional, el trato de la nación más favorecida, el nivel mínimo de trato, las transferencias que pueden hacer los inversionistas, cómo se debe proceder en caso de una expropiación y su consecuente indemnización por los bienes expropiados, cuándo aplicaría la denegación de beneficios, y finalmente la solución de controversias. Además, se estipuló un mecanismo para los procedimientos arbitrales en la solución de dichas controversias, los cuales llevarían estos procedimientos a un plano internacional, más allá de los tribunales locales o domésticos" (Canales, 2010, p. 50).

Y es que, como argumentan Cruz y Reyes (2018):

> "La importancia de que la protección de inversiones esté contenida en un tratado es fundamental para el buen funcionamiento [de este]. Por un lado, el mensaje constante de los gobernantes radica en la importancia de atraer inversiones extranjeras que contribuyan al fortalecimiento de regiones y de

> áreas económicas nacionales mediante proyectos de infraestructura y desarrollo. (pp. 43-44).

Así, en los Programas Nacionales de Desarrollo 2001–2006, 2007–2012 y 2013-2018, encontramos explícitamente el papel fundamental que la IED desempeñó en la estrategia económica de los diferentes gobiernos, así como la importancia que le confieren para la consecución de sus objetivos económicos y sociales (Flores, 2014; Cisneros, 2019).

La política comercial plasmada en el PND 2007–2012 señalaba que, para incrementar la productividad y competitividad del país sobre la base de un mayor desarrollo científico y tecnológico, era necesario continuar con el proceso de apertura comercial y de atracción de inversión extranjera directa. Asimismo, se consideraba que el mantener aranceles bajos permitirían adquirir maquinaria y equipo avanzados a menores costos. De ese modo se consideraba que la inversión extranjera directa podría transferir al país tecnologías avanzadas que de otra manera serían difíciles de adquirir; y con lo que se preveía ir cerrando las brechas en esta materia con países más industrializados.[15]

En tal virtud y siguiendo el ejemplo de Chile (ProChile), Costa Rica (ProComer) y Colombia (ProExport (Cuevas y Mariani, 2020, p. 79), en 2007, se creó ProMéxico,[16] un fideicomiso público cuyas tareas fundamentales serían:

> I. "Coadyuvar en la conducción, coordinación y ejecución de las acciones que en materia de promoción al comercio exterior y atracción de inversión extranjera directa realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

[15] DOF, PND 2007-2012, publicado el 31, 05 2007.
[16] Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4990408&fecha=13/06/2007#gsc.tab=0

II. Promover y apoyar la actividad exportadora y la internacionalización de las empresas mexicanas, a través de medidas que reordenen, refuercen, mejoren e innoven los mecanismos de fomento a la oferta exportable competitiva, principalmente de las pequeñas y medianas empresas;

III. Difundir y brindar asesoría, especialmente a las pequeñas y medianas empresas, respecto de los beneficios contenidos en los tratados internacionales o negociaciones en materia comercial, promoviendo la colocación de sus productos y servicios en el mercado internacional, de manera directa o indirecta;

IV. Brindar asesoría y asistencia técnica a las empresas mexicanas en materia de exportaciones;

V. Organizar y apoyar la participación de empresas y productores en misiones, ferias y exposiciones comerciales que se realicen en el extranjero, para difundir los productos nacionales y promover el establecimiento de centros de distribución de dichos productos en otras naciones; y,

VI. Promover las actividades tendientes a la atracción de inversión extranjera directa que lleven a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como apoyar a las Entidades Federativas en la ubicación de inversión extranjera directa en el territorio nacional" (DOF, 13-06-2007, Art. 4).

ProMéxico llegó a tener oficinas en 30 de los 32 estados de la república mexicana, así como 46 consejerías comerciales en el exterior. Además, en 2011 comenzó a impulsar la presencia física de empresas mexicanas en el exterior, desde el solo establecimiento de oficinas de representación hasta la instalación de plantas productivas en el extranjero (Cuevas y Mariani, 2020, p. 81).

No obstante, dicho fideicomiso fue desincorporado en mayo de 2019,[17] en atención a la "nueva visión del quehacer gubernamental" (DOF, 03-05-2019), el cual propone que, la promoción del comercio exterior y la atracción de inversión extranjera se apoye en las embajadas y consulados del país, bajo una estrecha coordinación entre la Secretaría de Relaciones Exteriores (SER) y la Secretaría de Economía (SE).

Posteriormente, en el PND 2013–2018 se argumentó que:

> "… reafirmar el compromiso del país con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva permitirá que México eleve y democratice su productividad. Esto significa que todos los individuos y las empresas, sin importar su escala o ubicación, tengan la posibilidad de participar en los beneficios de la globalización. Por tanto, es necesario que cuenten con las herramientas y la capacitación requerida para ser competitivos y aprovechar las oportunidades que ofrecen los mercados internacionales. En la medida en que la democratización de la productividad se refleje en un mayor bienestar para su población, México se consolidará como un líder natural en la región y referente a escala global" (DOF, 20-05-2013).

Lo anterior, derivó en las reformas que se llevaron a cabo para "ampliar la participación de capital extranjero en los sectores [de] telecomunicaciones (marzo 2014), energéticos (diciembre de 2013), sector financiero (diciembre de 2013) y transporte aéreo (junio de 2017)" (Cisneros, 2019, p. 34).

Como lo señala Guillén (2021), durante el gobierno federal de 2012–2018 "se dio el paso más importante en materia de privatizaciones al promulgar la reforma energética, que otorga libre acceso a la inversión privada nacional

[17] Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5559284&fecha=03/05/2019#gsc.tab=0

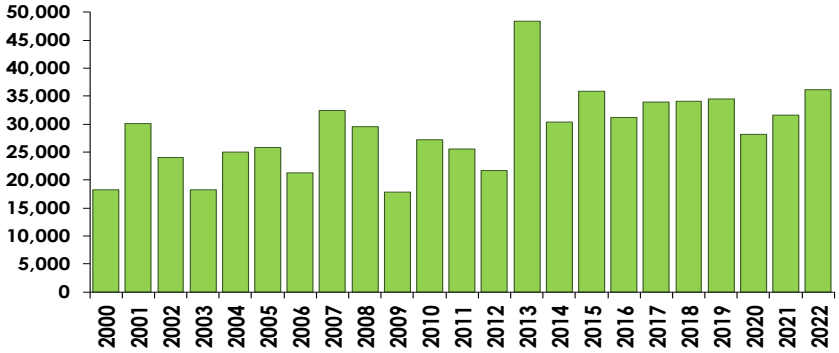
y extranjera en la explotación de los recursos del subsuelo" (p. 25), así como en la generación de electricidad.

Por último, si bien es cierto que, el Plan Nacional de Desarrollo 2019–2024 es el primero, en más de tres décadas, en no incorporar a la IED como un elemento sustantivo de la política económica del gobierno, lo cierto es que, la firma y ratificación del TMEC "afianza los principios de liberalización comercial y financiera del TLCAN. Los amplía a sectores anteriormente no considerados como el de los hidrocarburos o el comercio electrónico. Además, en los hechos, compromete al país a mantener los acuerdos derivados de la reforma energética de 2013 en materia de inversiones. Y, sobre todo, se mantienen los principios fundamentales del TLCAN en materia de inversiones extranjeras, al permitir que los privados demanden a los Estados parte por medidas equivalentes a expropiación" (Puyana, 2020, pp. 656-660).

2.3 Evolución de los flujos de IED en México

De 2000 a 2022, México recibió en total 661 mil 544 millones de dólares (mdd) por concepto de IED. Siendo el año 2013 cuando se recibió el mayor monto anual (48,354 mdd); en contraste, en 2009 solo ingresaron 17 mil 850 millones de dólares, muy por debajo del flujo anual promedio en el periodo de análisis (28,763 mdd). (Ver gráfica 1).

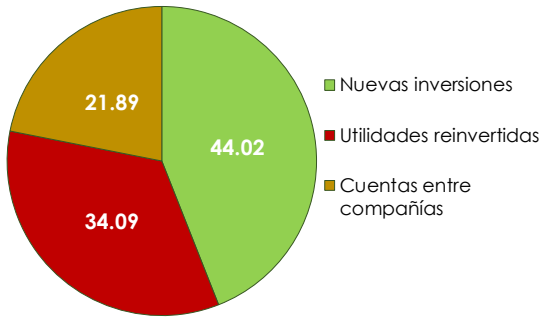
Gráfica 1
México
Flujo anual de IED en México[1/]
(millones de dólares)



1/ Corresponde solo al concepto "transacciones" de la balanza de pagos.
Fuente: elaborado por el CEFP con información de Banxico (última actualización 25 de mayo de 2023) y de la Secretaría de Economía (última actualización 31 de marzo de 2023).

Por componentes, 44.02 por ciento fue por concepto de "nuevas inversiones", 34.09 por ciento por "utilidades reinvertidas" y 21.89 por ciento por "cuentas entre compañías" (Ver gráfica 2).

Gráfica 2
México
IED Acumulada[1/] en México de 2000 a 2022
Por Componentes
(estructura porcentual)



1/ Suma de la IED recibida de 2000 a 2022.
Fuente: elaborado por el CEFP con información de Banxico (última actualización 25 de mayo de 2023) y de la Secretaría de Economía (última actualización 31 de marzo de 2023).

Durante los últimos 23 años, el componente principal han sido las nuevas inversiones; no obstante, desde 2002, su participación ha ido constantemente a la baja (Ver gráfica 3a). Por ejemplo, en 2001, las nuevas inversiones representaron 65.86 por ciento de los recursos que ingresaron como IED a México; en contraste, en 2022 fue de 44.02 por ciento.

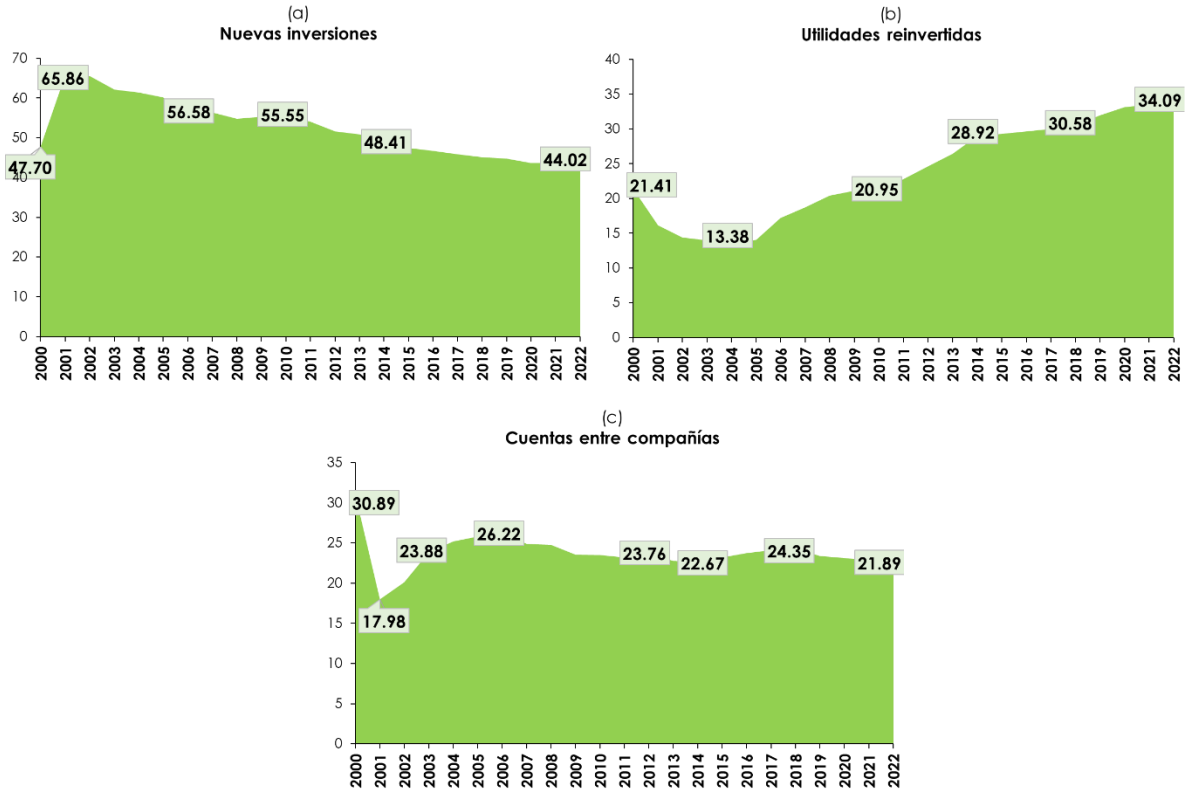
Asimismo, las cuentas entre compañías pasaron, de representar 26.22 por ciento del flujo anual de IED en 2006, a 21.89 por ciento en 2022 (Ver gráfica 3c). Si bien, también registra una tendencia descendente, el ritmo que presenta es moderado con respecto a las nuevas inversiones.

En cambio, las utilidades reinvertidas representan una proporción creciente de la IED en México, sobre todo a partir de 2005 (Ver gráfica 3b). De esta forma, de 2004 a 2022, su participación pasó de 13.38 a 34.09 por ciento.

Ahora bien, del total de la IED recibida durante los últimos 23 años (2000-2022):

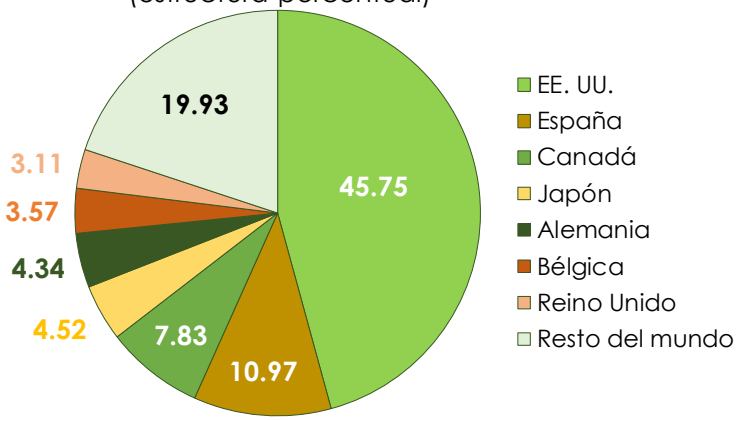
I. 80.07 por ciento provino de 7 países. En orden descendente: EE.UU. (45.75%), España (10.97%), Canadá (7.83%), Japón (4.52%), Alemania (4.34%), Bélgica (3.57%) y Reino Unido (3.11%) (Ver gráfica 4).

Gráfica 3
Evolución de la IED en México
Por Componentes
2000 - 2022
(porcentaje de la IED acumulada desde el año 2000)



Nota: La participación porcentual corresponde a los montos acumulados del 2000 al año que corresponda.
Fuente: elaborado por el CEFP con información de Banxico (última actualización 25 de mayo de 2023) y de la Secretaría de Economía (última actualización 31 de marzo de 2023).

Gráfica 4
IED Acumulada[1/] en México de 2000 a 2022
Por Pais de Origen
(estructura porcentual)



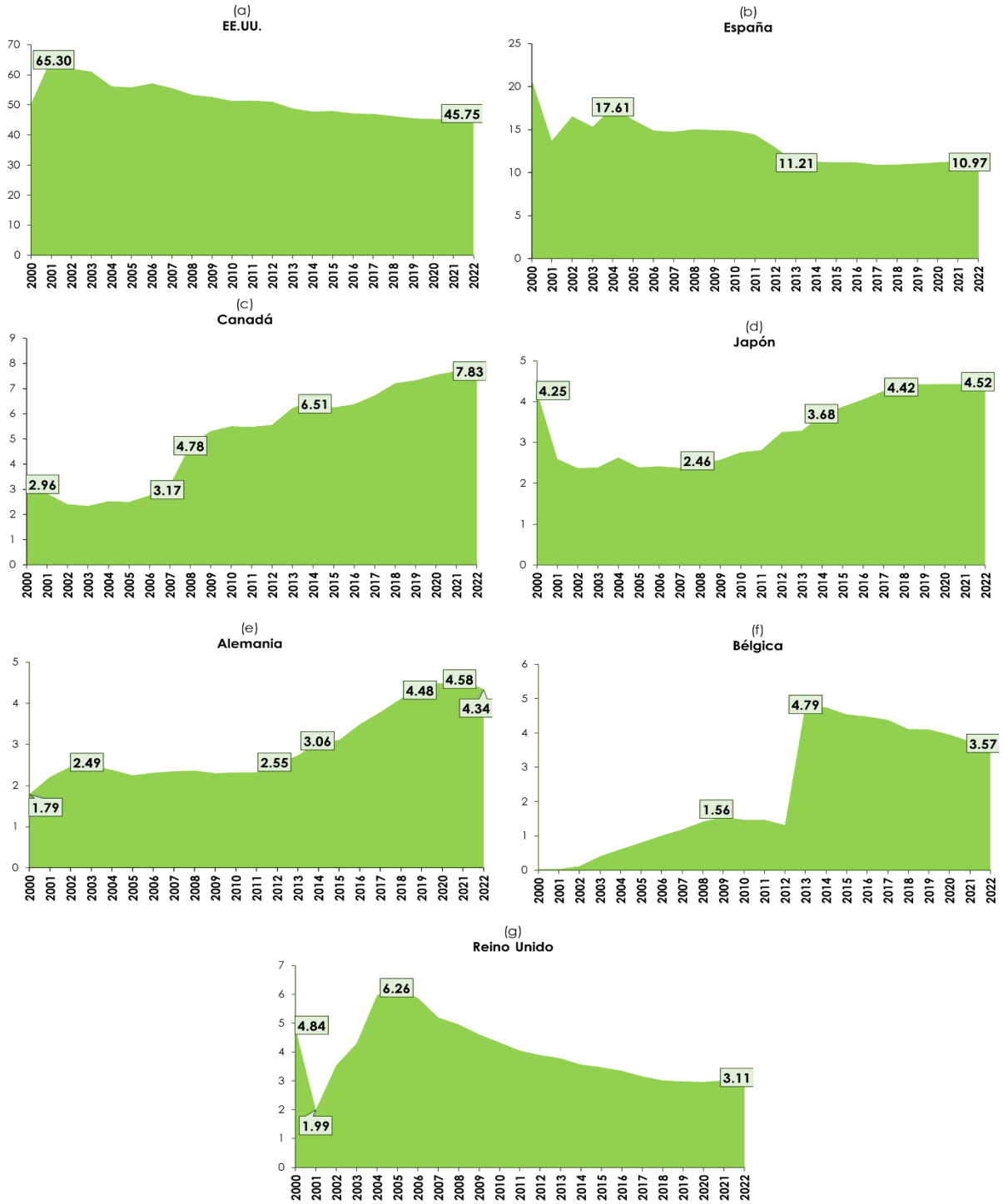
1/ Suma de los flujos anuales de IED recibida.
Fuente: elaborado por el CEFP con información de la Secretaría de Economía (última actualización 31 de marzo de 2023).

II. EE. UU. y España se han mantenido como los dos principales países de donde proviene la IED en México. No obstante, a lo largo del periodo de estudio, ambos países han exhibido una participación cada vez menor (Ver gráficas 5a y 5b). En particular, la IED procedente de EE. UU. pasó de representar 65.30 por ciento del flujo total anual en 2001 a 45.75 por ciento en 2022. Por su parte, la de origen español disminuyó significativamente de 2004 a 2013 y, en adelante, participa en torno al 11.0 por ciento.

III. Desde 2006, la inversión canadiense y japonesa han ido al alza, sobre todo a partir de 2008 (Ver gráficas 5c y 5d).

IV. Los flujos de inversión de origen alemán hacia México han ganado participación a partir de 2012 (Ver gráfica 5e).

Gráfica 5
Evolución de la IED en México
Por Principales Países de Origen
2000 - 2022



Nota: La participación porcentual corresponde a los montos acumulados del 2000 al año que corresponda.
Fuente: elaborado por el CEFP con información de la Secretaría de Economía (última actualización 31 de marzo de 2023).

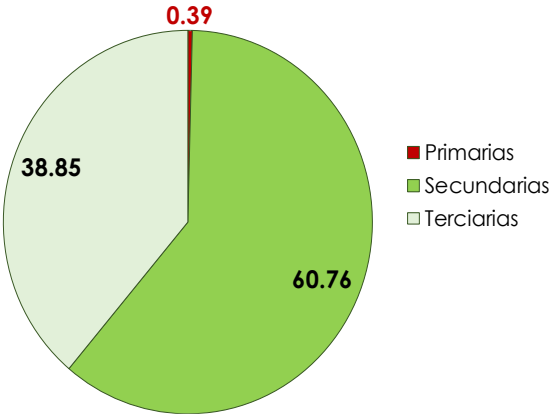
V. El caso de la inversión belga, cuyo aumento sin precedentes se dio en 2013, refleja la adquisición de Grupo Modelo por parte de AB Inbev[18] (Ver gráfica 5f).

VI. Al igual que los recursos de origen estadounidense y español, los del Reino Unido han observado una caída en su inversión en México; mientras en 2005 aportaban el 6.26 por ciento de la IED, en 2022 solo participaron con el 3.11 por ciento (Ver gráfica 5g).

Por otra parte, de los 661 mil 544 millones de dólares acumulados de 2000 a 2022, que México recibió por concepto de IED:

I. 60.76 por ciento fue hacia empresas del sector secundario, 35.85 por ciento del terciario y 0.39 por ciento del primario (Ver gráfica 6);

Gráfica 6
IED Acumulada[1/] en México de 2000 a 2022
Por Actividad Económica
(estructura porcentual)



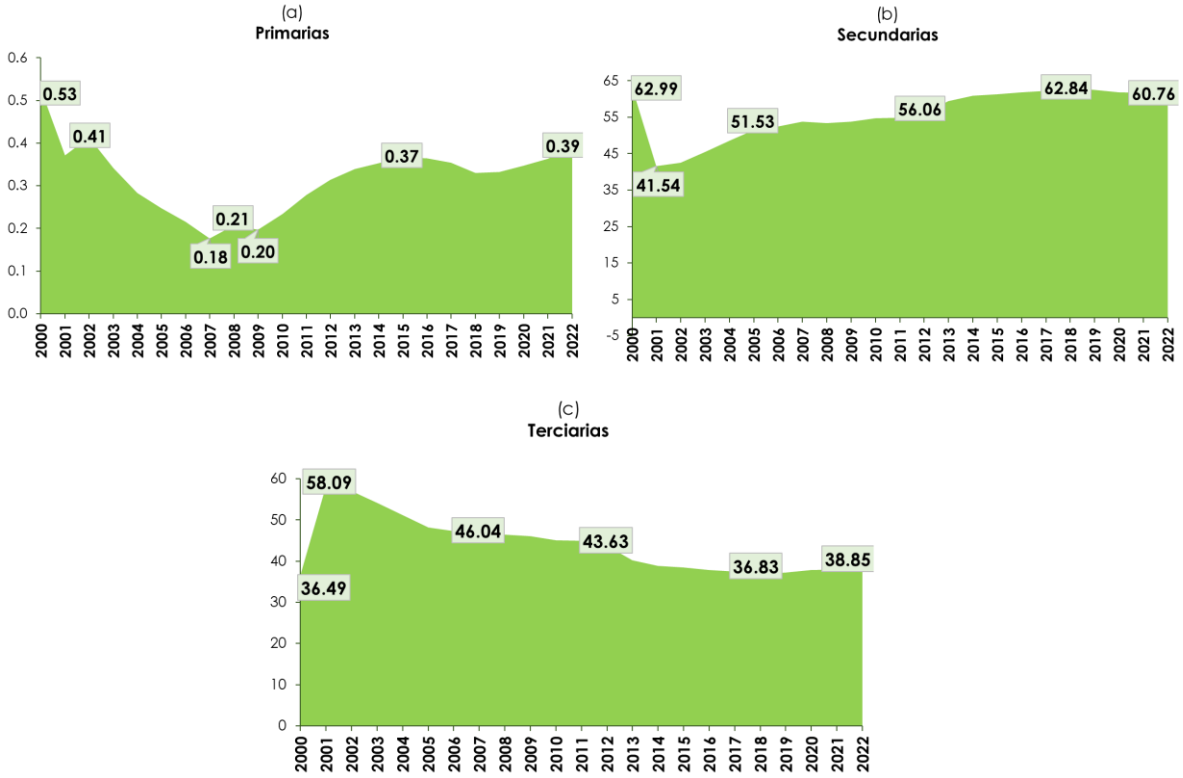
1/ Suma de los flujos anuales de IED recibida.
Fuente: elaborado por el CEFP con información de la Secretaría de Economía (última actualización 31 de marzo de 2023).

II. La IED dirigida a actividades secundarias fue particularmente en ascenso de 2001 a 2018. En tal periodo, pasó de recibir 41.54 a 62.84 por ciento de total de IED en México. Solo en los últimos años se observa un ligero descenso, a la par de un incremento moderado en la participación de la IED destinada a actividades primarias y terciarias; no obstante, la inversión extranjera hacia actividades terciarias ha mostrado una clara tendencia descendente como destino de las inversiones acumuladas de IED. Mientras

[18] Secretaría de Economía. En 2013, México registró 35,188.4 millones de dólares de Inversión Extranjera Directa, Comunicado 021/14, 23 de febrero de 2013. Disponible en: https://www.gob.mx/se/prensa/en-2013-mexico-registro-35-188-4-millones-de-dolares-de-inversion-extranjera-directa.

que, la IED a actividades primarias ha ido al alza desde 2009, sin llegar a ser significativamente importante (Ver gráfica 7).

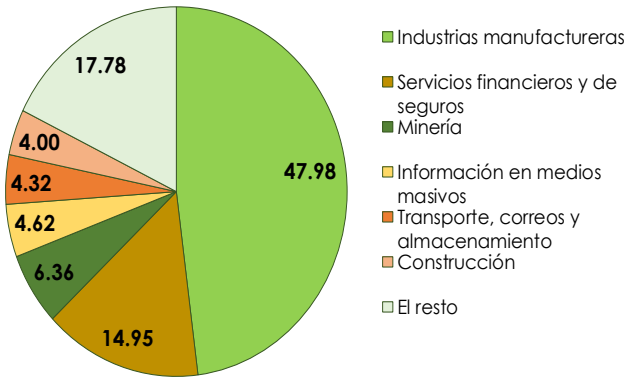
Gráfica 7
Evolución de la IED en México
Por Actividad Económica
2000 - 2022
(porcentaje de la IED acumulada desde el año 2000)



Nota: La participación porcentual corresponde a los montos acumulados del 2000 al año que corresponda.
Fuente: elaborado por el CEFP con información de la Secretaría de Economía (última actualización 31 de marzo de 2023).

III. Por sectores, las industrias manufactureras han sido destino del 47.98 por ciento de todas las inversiones directas de inversionistas extranjeros, le siguen los servicios financieros y de seguros (14.95%), la minería (6.36%), los servicios de información en medios masivos (4.62%), el transporte, correos y almacenamiento (4.32%) y la industria de la construcción (4.0%) (Ver gráfica 8).

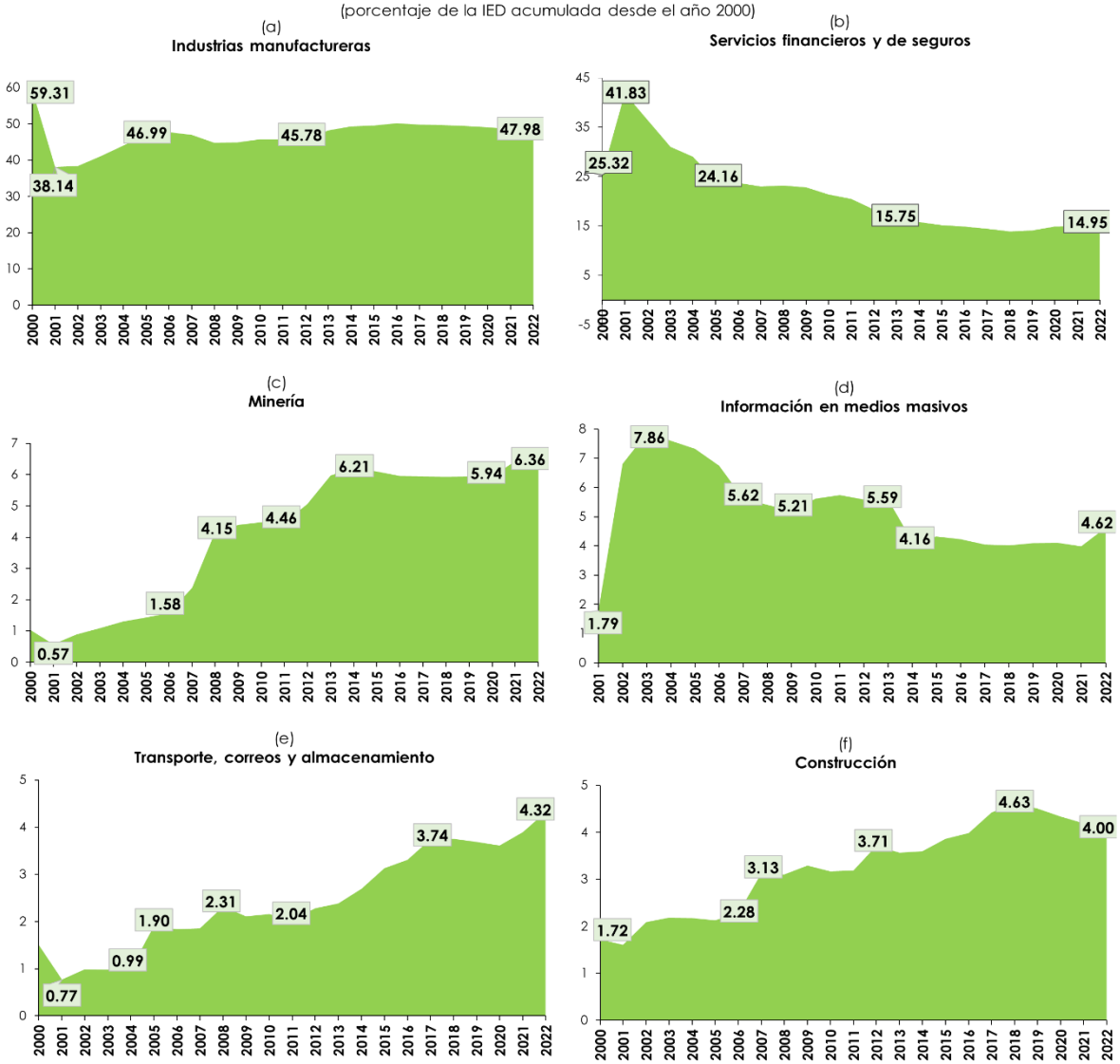
Gráfica 8
IED Acumulada[1/] en México de 2000 a 2022
Por Sectores Económicos
(estructura porcentual)



1/ Suma de los flujos anuales de IED recibida.
Fuente: elaborado por el CEFP con información de la Secretaría de Economía (última actualización 31 de marzo de 2023).

En particular, la minería, los servicios de transporte, correos y almacenamiento, junto a la construcción han ido al alza, aunque esta última ha mostrado una caída a partir de 2018. Mientras que, los servicios financieros, de seguros y de información en medios masivos han ido perdiendo participación en México (Ver gráficas 9a, 9b, 9c, 9d, 9e y 9f).

Gráfica 9
Evolución de la IED en México
Por Principales Sectores Económicos
2000 - 2022
(porcentaje de la IED acumulada desde el año 2000)

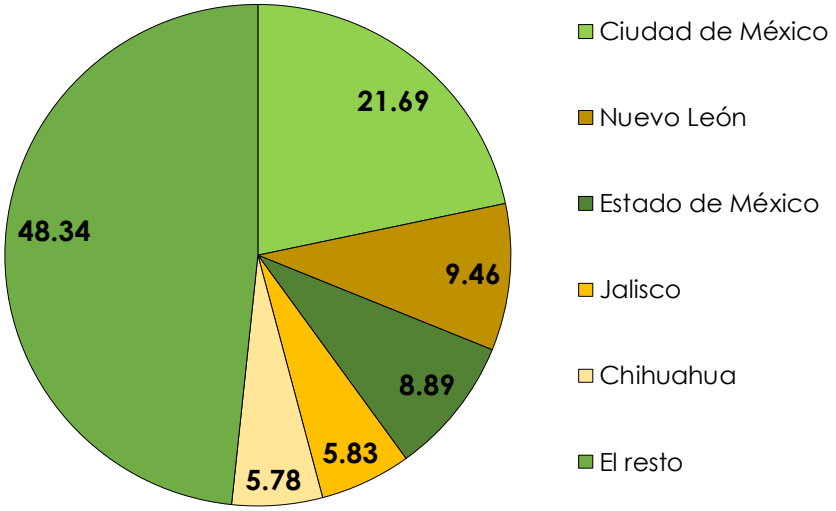


Nota: La participación porcentual corresponde a los montos acumulados del 2000 al año que corresponda.
Fuente: elaborado por el CEFP con información de la Secretaría de Economía (última actualización 31 de marzo de

Cabe destacar que, por entidad federativa, del total de IED acumulada en México de 2000 a 2022 (661,544 mdd) se tiene que:

I. En conjunto, 5 entidades federativas recibieron el 51.66 por ciento de la IED total, en orden descendente: la Ciudad de México (21.69%), Nuevo León (9.46%), Estado de México (8.89%) Jalisco (5.83%) y Chihuahua (5.78%) (Ver gráfica 10).

Gráfica 10
IED Acumulada[1/] en México de 2000 a 2022
Por Entidad Federativa
(estructura porcentual)

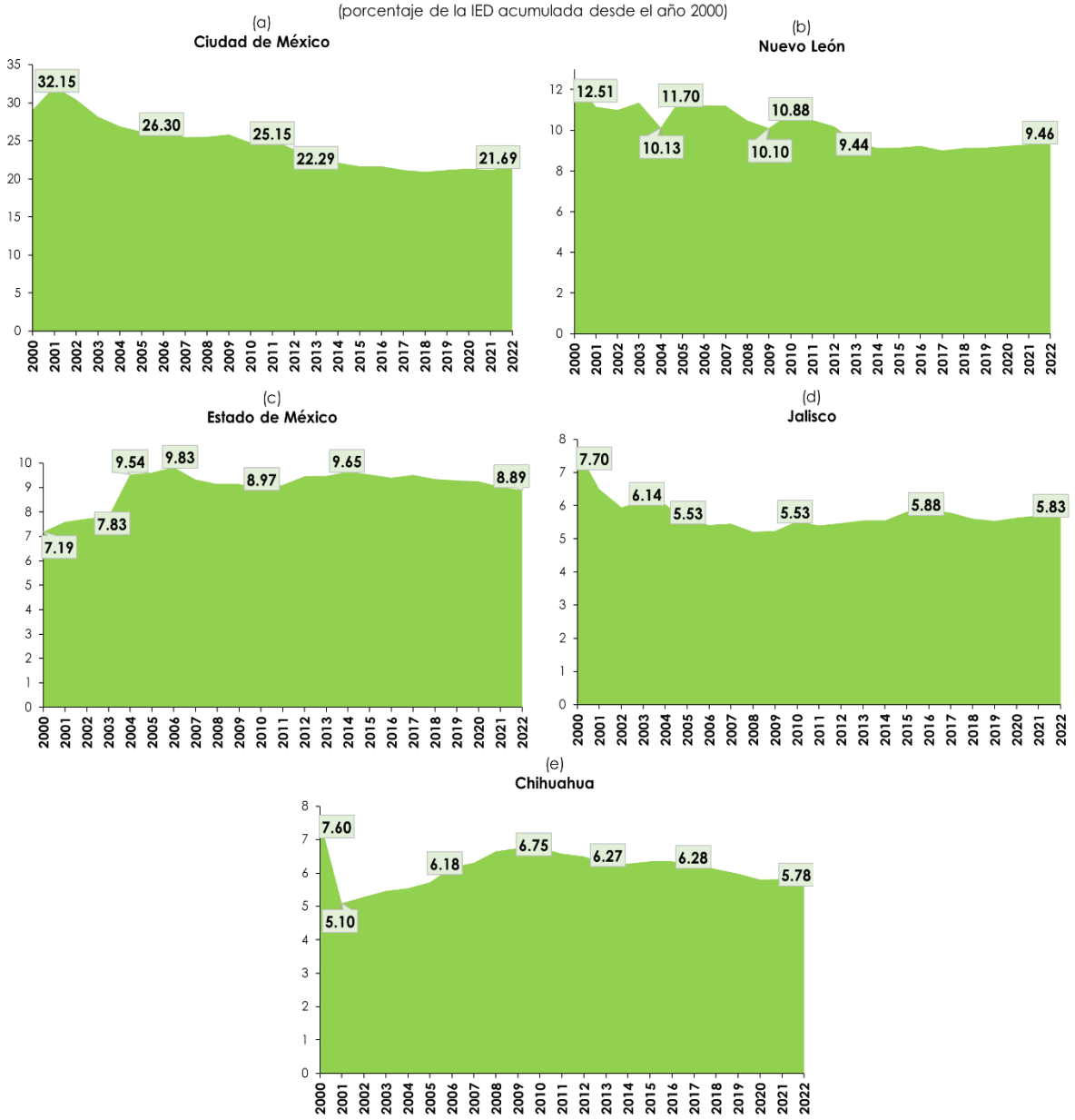


1/ Suma de los flujos anuales de IED recibida.
Fuente: elaborado por el CEFP con información de la Secretaría de Economía (última actualización 31 de marzo de 2023).

II. Las entidades con la menor captación de IED durante estos 23 años son: Durango (0.94%), Tabasco (0.89%), Hidalgo (0.79%), Nayarit (0.71%), Yucatán (0.61%), Tlaxcala (0.59%), Campeche (0.53%), Chiapas (0.51%) y Colima (0.38%).

III. La IED en la Ciudad de México ha ido en descenso, pues, mientras en 2001 acumuló el 32.15 por ciento de la IED total, en 2022 participó del 21.69 por ciento. Asimismo, Nuevo León, Jalisco, y Chihuahua han venido registrando una participación descendente como destino de la IED total. Mientras que, la ubicada en el Estado de México ha mantenido relativamente su importancia a nivel nacional (Ver gráficas 11a, 11b, 11c, 11d y 11e).

Gráfica 11
Evolución de la IED en México
Por Principales Entidades Federativas
2000 - 2022
(porcentaje de la IED acumulada desde el año 2000)



Nota: La participación porcentual corresponde a los montos acumulados del 2000 al año que corresponda.
Fuente: elaborado por el CEFP con información de la Secretaría de Economía (última actualización 31 de marzo de 2023).

3. Efectos de la IED sobre la economía mexicana

A lo largo de las últimas décadas, la IED ha desempeñado un papel significativo en la estrategia de crecimiento del país, debido a que imprime dinamismo a la actividad productiva orientada a cubrir la demanda externa.

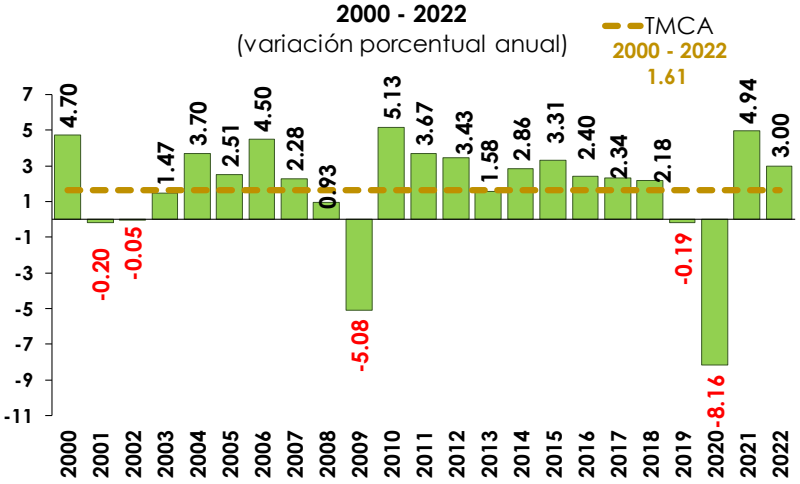
No obstante, diversas variables relacionadas de forma directa con los flujos de IED han presentado trayectorias diferenciadas.

Así, en el presente capítulo se propone estimar un modelo de Vectores Autorregresivos Estructural (SVAR por sus siglas en inglés) para medir el impacto de la IED en México sobre algunas variables que miden el desempeño macroeconómico del país.

3.1 Actividad económica general

Durante los últimos 23 años, con cifras ajustadas por estacionalidad, la actividad económica del país registró una tasa media de crecimiento anual (TMCA) de 1.61 por ciento (Ver gráfica 12); de 2003 a 2008 tuvo una TMCA de 2.77 por ciento y de 2.72 por ciento de 2010 a 2018. Sin embargo, el desempeño general de la economía mexicana, de 2000 a 2022, fue menor debido a que el PIB de México se contrajo en 2001, 2002, 2009, 2019 y 2020 (Ver gráficas 12 y 13) como resultado de la menor demanda externa de bienes y servicios que provocaron las diferentes crisis a nivel internacional.

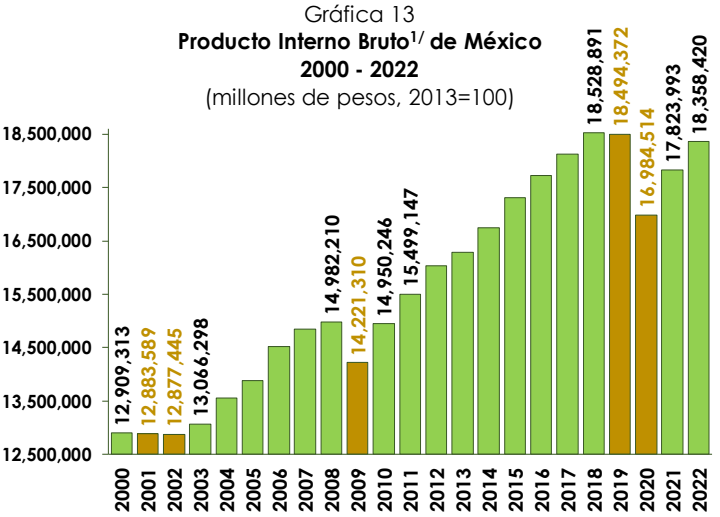
Gráfica 12
Producto Interno Bruto[1/] de México
2000 - 2022
(variación porcentual anual)



1/ Cifras desestacionalizadas, 2013=100. Última actualización 21 de junio de 2023.
Fuente: elaborado por el CEFP con información del INEGI.

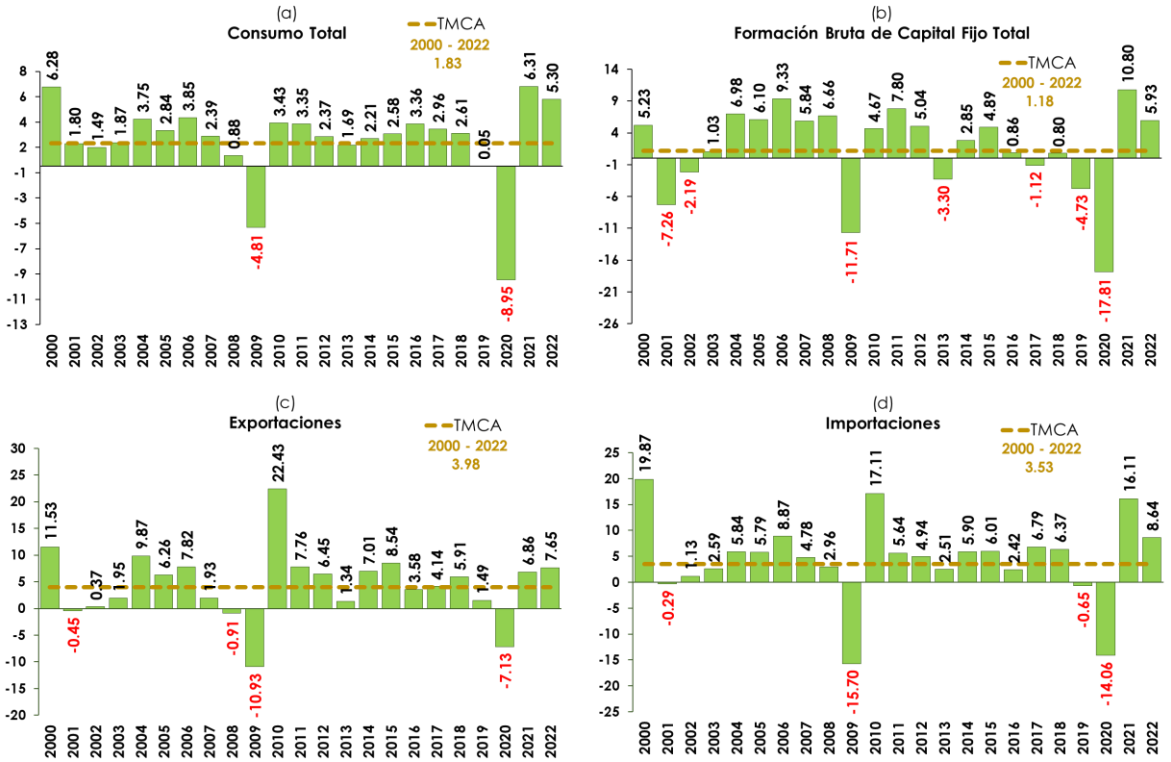
Al respecto, de 2000 a 2022, las variables que presentaron trayectorias de crecimiento más dinámicas fueron las relacionados con el comercio exterior, pues las exportaciones crecieron a una TMCA de 3.98 por ciento y de 3.53 por ciento para las importaciones. Mientras que las ligadas al mercado interno experimentaron un menor ritmo de expansión. Así, el consumo (privado y público) y la formación bruta de capital fijo (inversión) aumentaron a una TMCA de 1.83 y 1.18 por ciento, respectivamente (Ver gráfica 14).

Gráfica 13
Producto Interno Bruto[1/] de México
2000 - 2022
(millones de pesos, 2013=100)



1/ Cifras desestacionalizadas, 2013=100. Última actualización 21 de junio de 2023.
Fuente: elaborado por el CEFP con información del INEGI.

Gráfica 14
Evolución de las Principales Variables de la Oferta y Demanda Global[1/]
2000 - 2022
(variación porcentual anual)

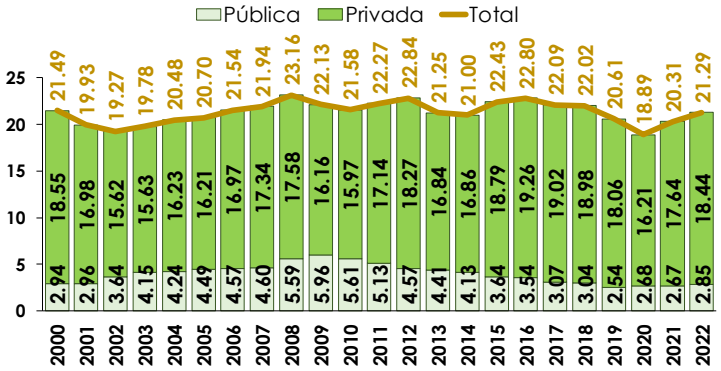


1/ Cifras desestacionalizadas, 2013=100. Última actualización 21 de junio de 2023.
Fuente: elaborado por el CEFP con información del INEGI.

En particular, de 2000 a 2022, con cifras ajustadas por estacionalidad, la TMCA de la inversión pública fue de -0.09 por ciento y de 1.39 por ciento para la parte privada

De esta forma, la inversión total del país, como proporción del PIB ha registrado una tendencia descendente de 2008 a 2022, al pasar de representar 23.16 por ciento a 21.29 por ciento, en ese orden (21.49% en el 2000) (Ver gráfica 15). Sobre todo, como consecuencia de una continua disminución del componente público y de un reducido crecimiento de la parte privada.

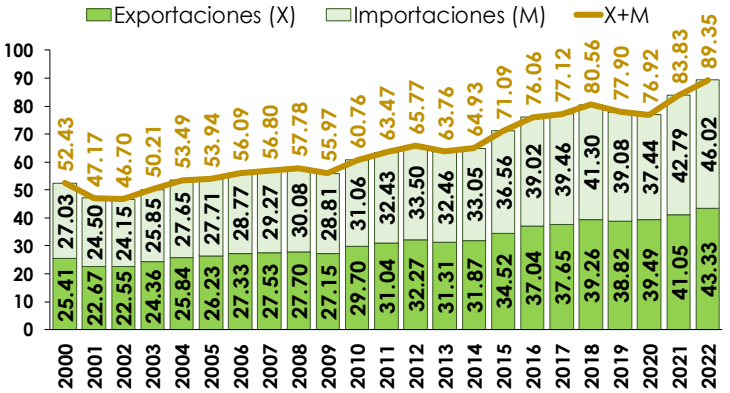
Gráfica 15
Formación Bruta de Capital Fijo[1/]
2000 - 2022
(porcentaje del PIB[1/])



1/ Cifras originales, 2013=100. Última actualización 21 de junio de 2023.
Fuente: elaborado por el CEFP con información del INEGI.

En contraste, la suma del valor de las exportaciones y las importaciones como porcentaje del PIB, indica el grado de apertura comercial que presenta el país, el cual muestra una continua tendencia ascendente durante las últimas dos décadas, que va en línea con la política de apertura comercial, tal como se comentó en el apartado 2.2; con excepción de los años de 2001, 2002, 2009, 2013, 2019 y 2020 (Ver gráfica 16) donde surgieron diversos eventos que afectaron el dinamismo del comercio internacional. De manera individual, es de resaltar que, de 2000 a 2022, las exportaciones pasaron de representar

Gráfica 16
Exportaciones más Importaciones[1/]
2000 - 2022
(porcentaje del PIB[1/])

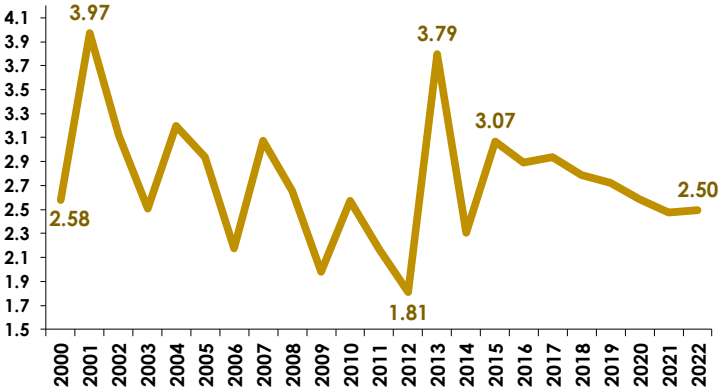


1/ Cifras originales, 2013=100. Última actualización 21 de junio de 2023.
Fuente: elaborado por el CEFP con información del INEGI.

25.41 a 43.33 por ciento; mientras que las importaciones transitaron de 27.03 a 46.02 por ciento. Además, si bien, como se expuso con anterioridad, las exportaciones crecieron a un ritmo superior al de las importaciones, (Ver gráficas 14c y 14d), durante los últimos 23 años, el valor de las segundas ha estado continuamente por arriba del total de las ventas al exterior, lo cual, está vinculado al uso intensivo de insumos importados en el sector manufacturero de exportación que es la principal actividad receptora de la IED en México.

Con relación a los flujos anuales de IED en México y en adición a lo presentado en el capítulo anterior, es importante señalar que, de 2000 a 2022, éstos, como porcentaje del PIB, mostraron una tendencia descendente, con excepción de 2001 y 2013 debido a la compraventa de Banamex y de Grupo Modelo, respectivamente (Ver gráfica 17).

Gráfica 17
Flujo Anual de IED en México
2000 - 2022
(porcentaje del PIB)



Fuente: elaborado por el CEFP con información del World Investment Report 2023, UNCTAD (última actualización 5 de junio de 2023) y del FMI (última actualización abril de 2023).

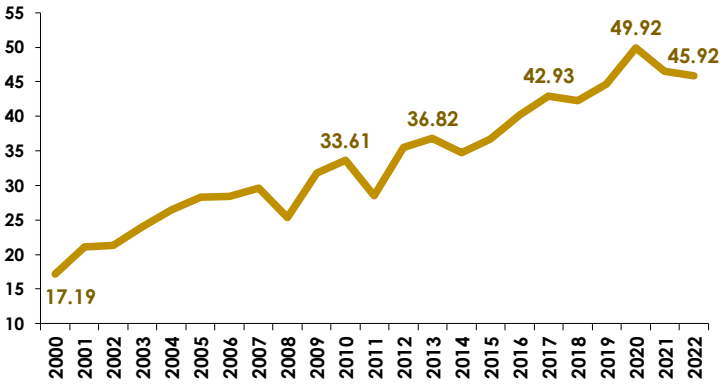
En concreto, de 2000 a 2012, la IED recibida anualmente pasó de representar 2.58 por ciento del PIB a 1.81 por ciento; la misma tendencia se observó de 2015 a 2022. De hecho, con relación al tamaño de la economía mexicana, el monto de IED recibida en 2022 (2.50%) fue inferior al observado en el año 2000 (2.58%).

De esta manera, se observa que, durante los últimos 23 años, mientras el flujo anual de IED, como proporción de la economía total, fue a la baja, las exportaciones, importaciones y, en menor medida, la formación bruta de capital fijo privado del país aumentaron su importancia relativa en la actividad económica nacional.

Lo anterior, se corresponde con el hecho de que, aun cuando el monto anual de IED recibida, con respecto al PIB, fue cada vez menor, ello no significó que la totalidad de la IED vigente en el país disminuyera (Ver gráfica 18); en realidad, durante el periodo de análisis, la IED acumulada en el país pasó de 17.19 por ciento del PIB en el año 2000 a 49.92 por ciento en 2020 (45.92% en 2022).

Es decir, al paso de los años, la inversión foránea instalada en el país aumentó su importancia relativa en la economía en su conjunto, como resultado del dinamismo del sector exportador de México, en particular el manufacturero -que como se abordó en el capítulo anterior, recibió el 47.98 por ciento de toda la IED de 2000 a 2022 (Ver gráfica 8)-, y del sector de servicios financieros y de seguros.

Gráfica 18
Stock[1/] de IED en México
2000 - 2022
(porcentaje del PIB



1/ Se refiere al valor de todas las inversiones vigentes consideradas como IED en una economía en un momento determinado. Tambien se le denomina posición o acervo ya que es una medida aproximada de los flujos acumulados de IED.
Fuente: elaborado por el CEFP con información del World Investment Report 2023, UNCTAD (última actualización 5 de junio de 2023) y del FMI (última actualización abril de 2023).

Asimismo, la creciente tendencia de las "utilidades reinvertidas" (Ver gráficas 2 y 3), implica que las actividades productivas donde invierten los no residentes, son dinámicas y están en constante expansión, lo que incentiva a seguir invirtiendo en ellas. Lo que aumenta el acervo de capital privado en el país.

Al respecto, en la presente investigación se estimó un modelo de Vectores Autorregresivos Estructural (SVAR por sus siglas en inglés) para evaluar si la IED que ingresó a México, durante el periodo de estudio, incidió sobre el comportamiento de las variables previamente analizadas (Ver Anexo 1).

En particular, se procedió a calcular, con tasas de crecimiento, si el incremento de los flujos de IED en México contribuyó a aumentar la actividad económica en su conjunto, la formación de capital, las ventas y compras al exterior y la creación de puestos de trabajo formal.

Los resultados indican que, del primer trimestre de 2002 al cuarto trimestre de 2022, los flujos de IED que recibió el país impactaron positivamente en la formación bruta de capital fijo, las exportaciones, las importaciones y, en el crecimiento económico de México (PIB).[19]

En particular, el modelo SVAR desarrollado en la presente investigación estima que, cuando la recepción de IED incrementa en 1.0 por ciento a tasa trimestral, la formación bruta de capital fijo aumenta 0.9 por ciento solo durante un trimestre; mientras que, el efecto sobre las exportaciones es un impulso inicial de 0.59 por ciento en el primer periodo y de 0.18 en un segundo trimestre, lo mismo ocurre con las importaciones donde

[19] Torres-Preciado *et al*., (2017) precisan que los resultados de diferentes investigaciones sobre el efecto de la IED en el PIB de México: "… distan de alcanzar un consenso que apunte hacia la presencia indiscutible de efectos favorables para el progreso económico del país; de hecho, en algunos casos los resultados son poco concluyentes y, en otros, los efectos positivos son limitados e incluso negativos" (p. 144). Al respecto, es importante exponer 2 aspectos fundamentales. El primero es que el análisis de los efectos que tiene la IED en una economía no parte de una metodología común, lo que significa que los diferentes estudios no emplean los mismos instrumentos ni las mismas variables para explicar el fenómeno de estudio. Asimismo, los distintos trabajos presentan una variedad de enfoques, tanto teóricos como prácticos, incluso, en algunas ocasiones los métodos elegidos para medir la influencia de la IED en la dinámica económica se ajustan muy poco a los desarrollos teóricos de los que parten y, por tanto, suelen adoptar formulaciones mucho más pragmáticas. En segundo lugar, como lo señala Dussel Peters (2018), para el caso de México, la mayor parte de los análisis disponibles corresponden a descripciones de las estadísticas públicas a nivel nacional e internacional y, en un número muy reducido se encuentran los que indagan a detalle la complejidad, profundidad y extensión que tiene la IED en la estructura productiva del país. Además, la mayoría de los estudios suelen atender el aspecto macroeconómico y, si bien, recientemente hay un creciente análisis sectorial de la IED, estos no suelen "abordar el tema de la IED de manera específica y mucho menos de modo comparativo con empresas de propiedad nacional, de otras nacionalidades y/o con otros casos internacionales" (Dussel Peters, 2018, p. 59). Además, el principal objetivo de las investigaciones disponibles es analizar los determinantes de atracción de la IED más que los efectos que ésta tiene en la economía mexicana (Ortiz, 2022).

inicialmente avanzan 0.43 por ciento y después 0.24 por ciento. En el caso del PIB, el impacto se refleja hasta el segundo trimestre (0.19%).

Con respecto al efecto que tiene la IED en el comportamiento de las exportaciones y la actividad económica general en México, los hallazgos concuerdan con los encontrados por otros investigadores como De la Cruz y Núñez (2006), Oladipo y Vázquez (2009) y Rivas y Puebla (2016). Asimismo, De la Cruz y Núñez (2006) identifican que los flujos de IED también aumentan las importaciones.

Es importante señalar que, el hecho de que la mayor incidencia de la IED recibida sea sobre la formación bruta de capital fijo, indica que ésta complementa a la inversión nacional,[20] lo cual, se refleja en el crecimiento que registra el componente privado.

Además, el que la IED impacte en mayor proporción en la dinámica de las variables del sector externo y, en menor medida, sobre el comportamiento de la actividad económica general del país, está en correspondencia con el modelo de producción que opera en el sector manufacturero de exportación y con la estrecha relación comercial de México con los EE. UU., país que constituye el destino de más del 80 por ciento de la exportaciones mexicanas y que, como se expuso en el capítulo anterior, fue el origen del 45.75 por ciento de la IED recibida en México de 2000 a 2022 (Ver gráfica 4).

Es importante precisar que, para diversos investigadores, lo antes descrito exhibe la baja vinculación que presentan las actividades más dinámicas de la economía relacionadas con el sector externo, con el resto de las actividades de la estructura productiva del país (Modesto y Aguilar, 2006; De la Cruz y Núñez, 2006; Oladipo y Vázquez, 2009; y Rivas y Puebla (2016)).

[20] Bittencourt, Reig y Rodríguez (2020) estiman que, en México, de 2001 a 2017, el efecto que tuvieron los flujos de IED recibidos sobre la formación de capital (inversión) fue que desplazaron (sustituyeron) a la inversión local (privada y pública).

Lo anterior significa que, si bien los flujos de IED tienen un impacto positivo en la economía, su alcance es limitado y no se extiende a toda la estructura productiva del país, debido, principalmente, al modelo maquilador que impulsa el crecimiento de la industria manufacturera en México.[21]

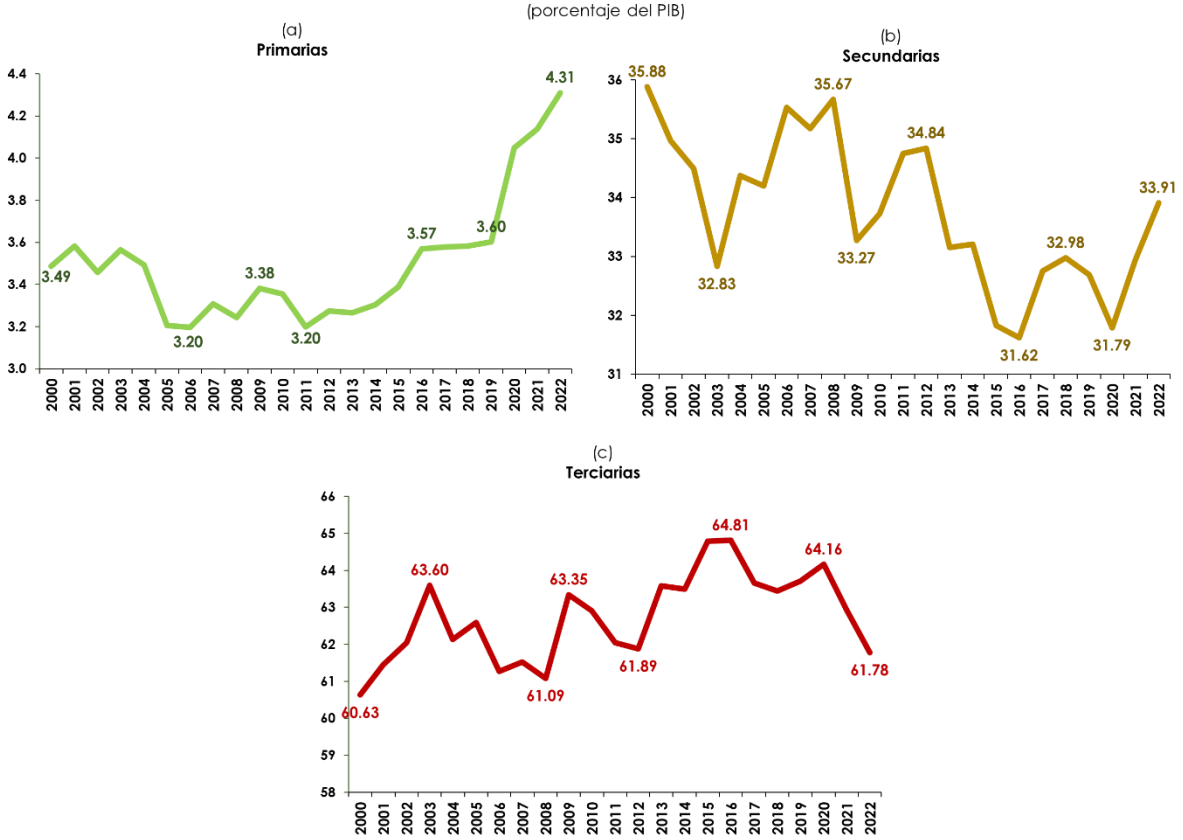
Por ello "al incluir al sector servicios en las observaciones nacionales totales, los efectos de la IED sobre las variables del crecimiento se ven reducidas" (Rivas y Puebla, 2016, p. 66). Como se abordó en el capítulo anterior, de 2000 a 2022, 60.76 por ciento de los flujos acumulados de IED en México se dirigieron a empresas del sector secundario y 38.85 por ciento al sector terciario (Ver gráfica 6).

Por ejemplo, de 2000 a 2022, las actividades terciarias continuaron generando más del 60 por ciento del PIB de México, con una tendencia ascendente después de 2008; a la par, las secundarias perdieron

[21] Al respecto, Moreno-Brid *et al.,* (2016) exponen que, el incremento de las importaciones en economías emergentes es indispensable al complementar la oferta del país, sobre todo cuando corresponden a bienes de capital. Además, en economías como la mexicana, donde las exportaciones manufactureras están basadas, principalmente, en procesos de maquila, el aumento de bienes intermedios importados refleja, en cierta medida, el dinamismo de las exportaciones del país. No obstante, como lo señalan los autores, lo que resulta paradójico, es que conforme el sector exportador fue ganando mayor importancia en la economía mexicana, a la par, la acumulación de capital (inversión) registró una marcada desaceleración al igual que el crecimiento de la actividad económica general (PIB), porque "que la inversión pierda fuerza frena la modernización y ampliación del capital productivo: maquinaria, equipo e infraestructura … Sin procesos de acumulación neta de acervos de capital fijo intensos y sostenidos, la competitividad tiende a basarse menos en la innovación y el empleo de calidad y a apoyarse más en bajos costos con mano de obra escasamente calificada y mal remunerada, que deprime las condiciones sociales y el mercado interno." (Moreno-Brid *et al.,* 2016, p. 19).

participación, sobre todo después de 2012 (Ver gráfica 19c). Solo en los últimos dos años esta tendencia cambió.

Gráfica 19
Estructura Porcentual del PIB de México
Por Tipo de Actividad Económica
2000 - 2022
(porcentaje del PIB)



Fuente: elaborado por el CEFP con información del INEGI.

Mientras que, en lo correspondiente a los vínculos productivos presentes en toda la estructura económica del país, Pérez-Santillán y Salgado (2023) calculan que los sectores de la economía mexicana que, dada su dinámica y tamaño relativo,[22] sí impulsan una ampliación significativa de otras actividades productivas y, por tanto, de la economía en su conjunto, debido al efecto que inducen sus demandas de insumos (encadenamientos hacia atrás), así como el uso que de sus producciones realizan otros sectores (encadenamientos hacia adelante), como la minería (solo lo que

[22] El análisis tradicional de identificación de "sectores clave" (los que tienen los vínculos hacia atrás y hacia adelante más elevados) no toma en consideración el nivel o tamaño que cada sector tiene en la estructura económica de un país.

corresponde a la energía), la elaboración de bebidas, la fabricación de maquinaria y equipos (no incluye la maquinaria eléctrica), los servicios de transporte, finanzas y seguros, los servicios a otras empresas y otros servicios.

Sin embargo, Pérez-Santillán y Salgado (2023) también señalan que si solo se consideran aquellos sectores que, en virtud de su tamaño relativo, únicamente presentan una elevada demanda de insumos nacionales (encadenamientos hacia atrás), encontramos que éstos son en su mayoría manufactureros, con altas participaciones en las exportaciones, pero también con un elevado contenido importado; mientras los que solo tienen un importante papel como proveedores de otros sectores (encadenamientos hacia adelante), se concentran en actividades de servicios y en productos de menor grado de procesamiento.

Es decir, aun cuando el sector manufacturero sí presenta una demanda significativa de bienes producidos dentro del país, su orientación a satisfacer principalmente a la demanda externa impulsa un mayor uso de bienes importados y, por tanto, una menor producción para el mercado interno.

En un análisis más detallado, Pérez-Santillán (2022) identifica que, de 2005 a 2015, los sectores con los mayores encadenamientos hacia atrás (considerando su tamaño relativo en la estructura productiva general) son: la fabricación de vehículos de motor, remolques y semirremolques; la construcción; la elaboración de productos alimenticios, bebidas y tabaco; los productos informáticos, electrónicos y ópticos; los servicios de transporte y almacenamiento; los servicios de administración pública, defensa y seguridad social obligatoria; el comercio al por mayor y al por menor; la reparación de vehículos de motor; la elaboración de productos químicos y farmacéuticos; la fabricación de equipo eléctrico; y, los servicios de alojamiento y alimentación.

De esta manera, la autora advierte que, si bien, los sectores de fabricación de vehículos de motor, remolques y semirremolques, la elaboración de productos alimenticios, bebidas y tabaco, los productos informáticos, electrónicos y ópticos y, la elaboración de productos químicos y farmacéuticos, concentraron, en promedio, 45.5 por ciento de las exportaciones totales del país de 2005 a 2015 (67.5% de las exportaciones de manufacturas), estos sectores presentan elevados coeficientes de contenidos importados (maquila y no maquila), cerca del 68.2 por ciento en promedio (Pérez-Santillán, 2022, p. 60).

Por otra parte, la misma autora expone que, los principales sectores (considerando su tamaño relativo en la estructura productiva general) con la mayor capacidad de arrastre hacia adelante son, en orden descendente, el comercio al por mayor y al por menor, la reparación de vehículos de motor, otros servicios del sector empresarial, la producción de coque y productos refinados del petróleo, la minería y extracción de productos energéticos, la elaboración de productos químicos y farmacéuticos, los servicios de transporte y almacenamiento, los metales básicos, la agricultura, silvicultura y pesca, las actividades inmobiliarias y, los servicios financieros y de seguros (Pérez-Santillán, 2022, p. 61).

En virtud de lo anterior, Pérez-Santillán y Salgado (2023) señalan que, aunque hay actividades que tienen una alta participación en las exportaciones totales del país, éstas también presentan amplios coeficientes de contenido importado, lo cual, implica un efecto limitado sobre el crecimiento del país. De hecho, afirman que, para México, "los indicadores muestran que los efectos positivos del crecimiento liderado por las exportaciones tienden a ser limitados" (Pérez-Santillán y Salgado, 2023, p. 17), por lo que se requiere incrementar la interrelación con la producción local en el contexto de las cadenas de valor a nivel internacional.

En el mismo sentido y a nivel de clases de actividad económica, Ortiz (2022) identifica que las dedicadas a las autopartes, electrónica (incluyendo computadoras y semiconductores), productos eléctricos, maquinaria y equipo (incluye motores de combustión interna), algunas ramas de la metalurgia, de las industrias aeroespacial y del juguete, se caracterizan por ser donde la generación de ingresos por maquila está por encima del promedio del sector manufacturero, y además, donde más del 40 por ciento de sus ventas totales derivan de la exportación de sus productos. Por lo tanto, la atracción de IED en dichas actividades parece estar desvinculada de la dinámica de la economía nacional, dado que las decisiones de inversión en dichos sectores están principalmente guiadas por el comportamiento de la actividad industrial de EE. UU.

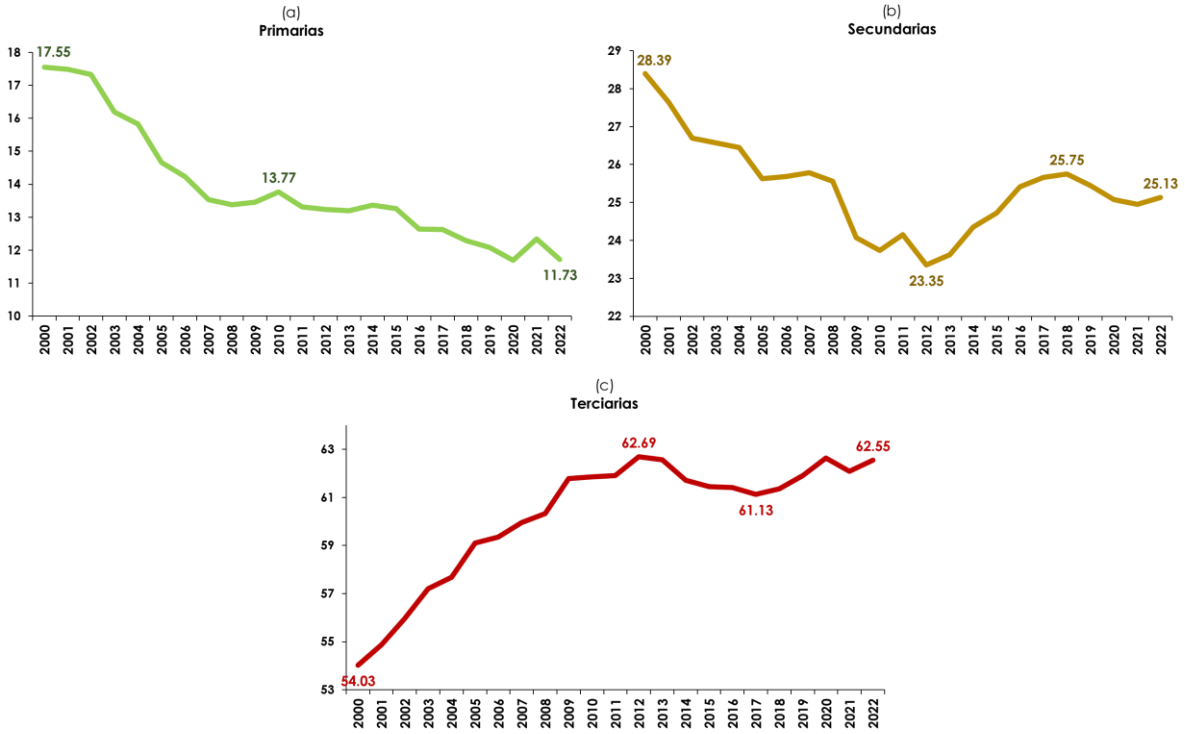
Los mismos resultados encuentra Ortiz (2022) incluso en clases de actividad económica como la fabricación de automóviles, camionetas, llantas y cámaras, así como algunas químicas y del vidrio, que igualmente están fuertemente orientadas a la exportación, pero donde los ingresos generados por la maquila son inferiores al promedio del sector industrial en su conjunto.

3.2 Empleo

En lo que corresponde a la generación de empleos en la economía mexicana, es importante mencionar que, en correspondencia con el hecho de que las actividades terciarias han sido responsables de generar más del 60 por ciento del PIB del país durante los últimos 23 años, estas son donde se ubica la mayor proporción de la población ocupada total (Ver gráfica 23).

En particular, de 2000 a 2012, las actividades terciarias pasaron de emplear el 54.03 a 62.69 por ciento de todos los trabajadores del país. En adelante ha permanecido en niveles similares, alcanzando el 62.55 por ciento en 2022.

Gráfica 23
Estructura Porcentual de la Población Ocupada Total Por Actividades Económicas 2000 - 2022
(porcentaje)



Fuente: elaborado por el CEFP con información del INEGI.

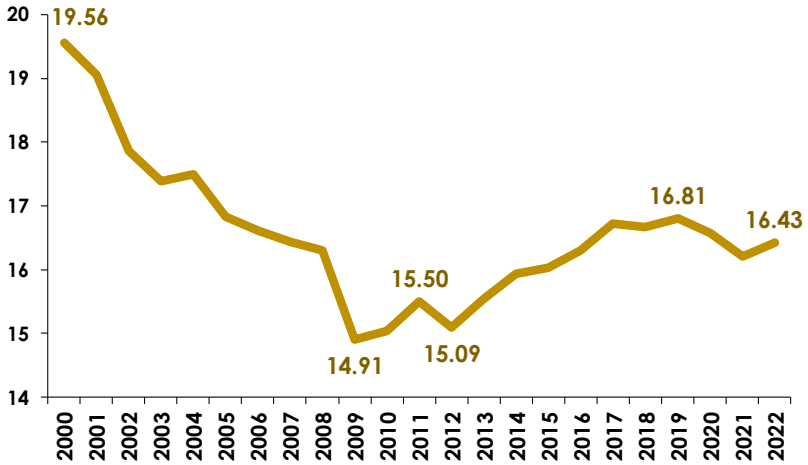
En contraste, la población ocupada en las actividades secundarias, como porcentaje del total de las personas trabajadoras del país, pasó de representar el 28.39 por ciento en el año 2000 a ubicarse en un nivel de 23.35 por ciento en 2012. Solo en los últimos años ha comenzado a ocupar una mayor cantidad de personas. Sin embargo, el nivel obtenido en 2022 aún se encuentra por debajo del exhibido en el año 2000 (25.13% vs. 28.39%, en igual orden).

Lo anterior, es reflejo de lo ocurrido en la industria manufacturera que, como se ha mencionado antes, es el principal sector receptor de IED en el país y el responsable de más del 80 por ciento de las ventas al extranjero.

Así, mientras que, en el año 2000, 19.56 por ciento de la población ocupada total se encontraba en el sector manufacturero, este nivel descendió a 14.91 por ciento en 2009, para ubicarse en 16.43 por ciento en 2022 (Ver gráfica 24).

Sobre este asunto, Chiatchoua *et al.*, (2016) encuentran que, de 1980 a 2014, los flujos de IED impactaron positivamente en la generación de empleo en las actividades secundarias y terciarias, y de forma negativa en las primarias.

Gráfica 24
Población Ocupada en la Industria manufacturera
2000 - 2022
(porcentaje de la población ocupada total)



Fuente: elaborado por el CEFP con información del INEGI.

En particular, los autores asocian el sentido de dichos efectos al hecho de que los servicios pasaron a ser el sector de mayor peso relativo en la economía, así como el dinamismo que experimentó la industria manufacturera, el cual, estuvo acompañado de una mayor acumulación de capital. Tendencias que, como se ha expuesto en el presente estudio, continuaron observándose de 2015 a 2022.

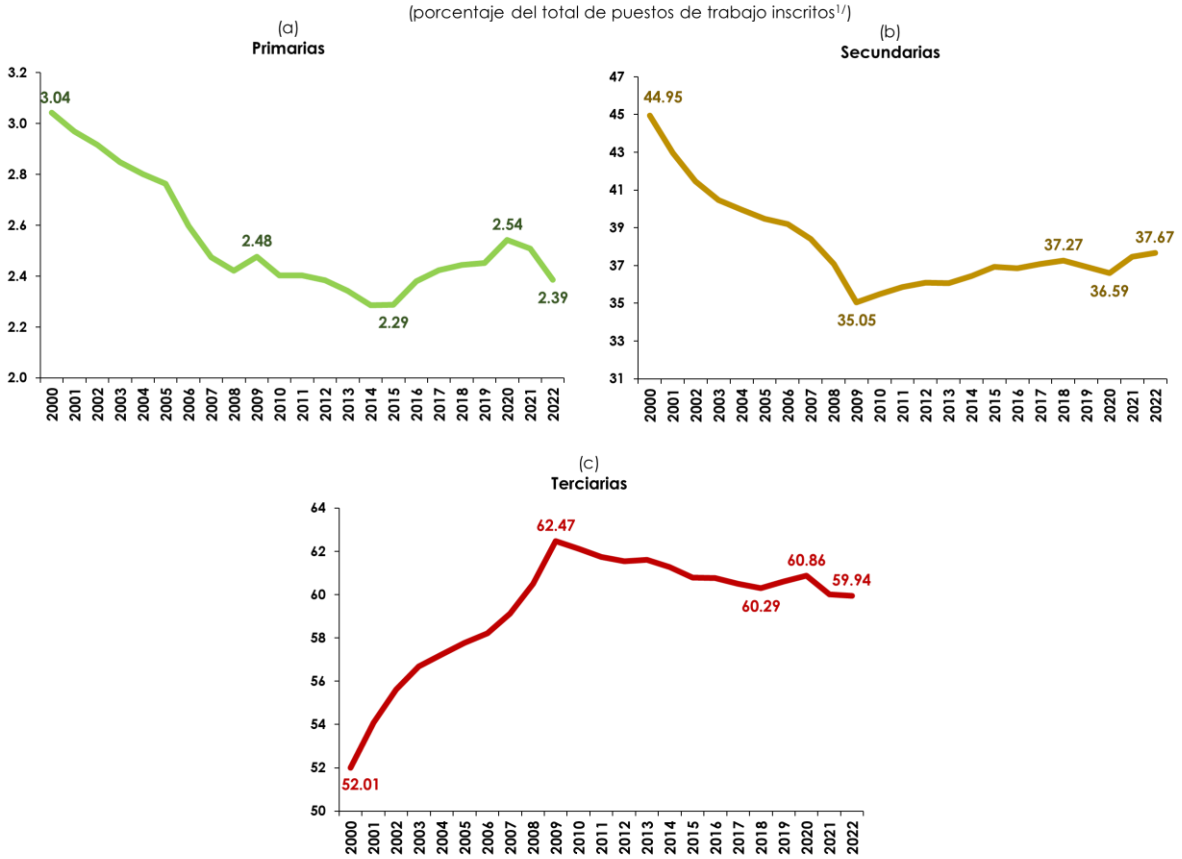
Además, como se expuso en el capítulo anterior, de 2000 a 2022, las actividades secundarias y terciarias recibieron el 60.76 y 38.85 por ciento, respectivamente, de toda la IED que ingresó al país (Ver gráfica 6), siendo el principal destino las industrias manufactureras (47.98%), seguido de los servicios financieros y de seguros (14.95%).

Es importante mencionar que, si bien, la población ocupada total considera tanto a los trabajadores formales como informales que tienen un empleo en el país, las trayectorias observadas en la formalidad son similares a lo exhibido por el empleo total (Ver gráfica 25).

Por ejemplo, del total de los trabajadores permanentes y eventuales urbanos registrados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), los que laboran en las actividades terciarias, representaron 52.01 por ciento del total del empleo formal en el año 2000 y 62.47 por ciento en 2009 (Ver gráfica 25c). No obstante, de 2009 a 2022, acusa una continua disminución que contrasta con lo exhibido en el empleo total (Ver gráfica 23c).

Para el caso del empleo formal que se ubica en las actividades secundarias, éste presenta una tendencia a la baja (Ver gráfica 25b) mucho más pronunciada que la mostrada en la ocupación total (Ver gráfica 23b). Así, mientras que, en el año 2000, 44.95 por ciento de todos los trabajadores registrados ante el IMSS estaba empleado en las actividades secundarias,

Gráfica 25
Estructura Porcentual de los Trabajadores Registrados en el IMSS[1/]
Por Actividades Económicas
2000 - 2022
(porcentaje del total de puestos de trabajo inscritos[1/])

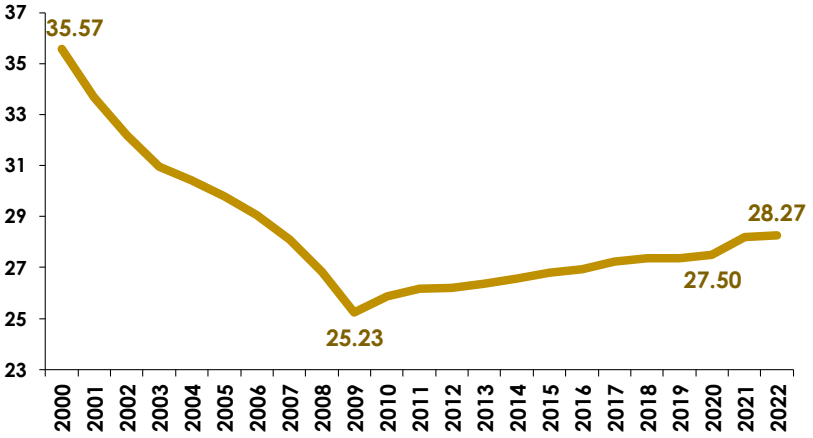


1/ Trabajadores permanentes y eventuales urbanos.
Fuente: elaborado por el CEFP con información del IMSS (última actualización 5 de septiembre de 2023).

en 2009 ese porcentaje disminuyó a 35.05 por ciento y se ubicó en un nivel de 37.67 por ciento en 2022 (Ver gráfica 25b).

Asimismo, al igual que la tendencia observada en la población ocupada total, los trabajadores registrados en el IMSS que laboran en las industrias manufactureras, como porcentaje del total inscrito, disminuyeron de 35.57 a 25.23 por ciento de 2000 a 2009, respectivamente (Ver gráfica 26). Nuevamente una disminución mayor a la que se observó en la ocupación total (Ver gráfica 24) y con una recuperación moderada durante los últimos 11 años, ubicándose en un nivel de 28.20 por ciento en 2022 (36.86% en el 2000).

Gráfica 26
Trabajadores Registrados en el IMSS[1/]
en las Industrias manufactureras
2000 - 2022
(porcentaje del total de trabajadores inscritos[1/])



1/ Trabajadores permanentes y eventuales urbanos.
Fuente: elaborado por el CEFP con información del IMSS (última actualización 5 de septiembre de 2023).

El modelo SVAR estimado (ver Anexo 1) muestra que, entre el primer trimestre de 2002 y el cuarto trimestre de 2022, los flujos de IED en México no han tenido un impacto significativo en la generación de empleo formal dentro de la economía nacional. Estos hallazgos están en línea con lo reportado por otros autores como Mendoza (2011), Vergara *et al.* (2015) y Almonte *et al.* (2018).

En particular, Almonte *et al.,* (2018) indican que "no hay evidencia de que en las [distintas] regiones [del país] la acumulación de IED sea un factor que influya en la generación de empleo manufacturero" (p. 208).

Esto indica que, la demanda de trabajo de las empresas manufactureras de exportación ha disminuido como resultado de la modernización de la planta productiva y el efecto que genera la IED sobre la productividad laboral del sector donde se concentra.

Por ejemplo, el trabajo de Almonte *et al.,* (2018) identifica que, un mayor crecimiento de la productividad en el sector manufacturero reduce la demanda de mano de obra en tal industria, efecto que es más fuerte en los estados que conforman la región norte del país.[23] Por tanto, los autores señalan que, dicho hallazgo sugiere que, la IED incorpora mejoras tecnológicas en los procesos de producción que se traducen en una mayor tecnificación y en una consecuente menor demanda de mano de obra.

Lo anterior, converge con lo estimado por Alamila-Gachuz *et al.,* (2020), quienes encuentran que, de 2007 a 2018, el aumento de la productividad laboral del sector manufacturero mexicano[24] contribuyó favorablemente para atraer nueva IED en las principales entidades federativas del país.[25]

Asimismo, Rangel y López (2021) estiman que, de 2007 a 2015, para la industria manufacturera mexicana un incremento de la IED como proporción del PIB manufacturero incidió positivamente sobre la productividad laboral de la industria[26] en su conjunto y en los diferentes sectores que la conforman. De acuerdo con los autores, lo anterior refleja que la IED incentiva la creación de empleo, pero sobre todo la acumulación de capital en los sectores donde se ubica. Además, evidencia el hecho de que las empresas transnacionales cuentan con "sistemas de producción

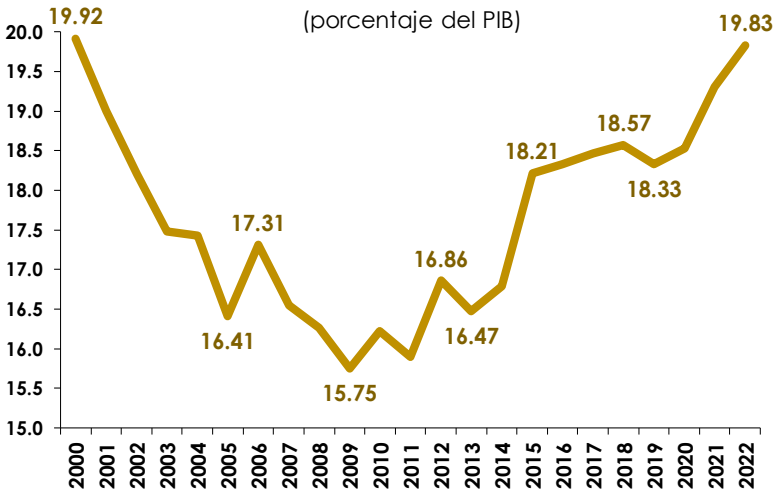
[23] Incluye Aguascalientes, Baja California Sur, Durango, San Luis Potosí, Sinaloa y Zacatecas.
[24] Índice de productividad laboral con base en las horas trabajadas en la industria manufacturera.
[25] Ciudad de México, Nuevo León, Estado de México, Chihuahua, Jalisco, Baja California, Guanajuato, Coahuila, Tamaulipas, Veracruz, Querétaro, Sonora, San Luis Potosí y Puebla.
[26] Índice de Productividad Laboral de las Manufacturas (IPLM) calculado y publicado por el Instituto Nacional de Estadístico y Geografía (INEGI).

más eficientes e integrados a las cadenas de valor global con relación a su contraparte doméstica" (Rangel y López, 2021, p. 27).

3.3 Manufactura

En México, de 2000 a 2009, el valor de la producción de las industrias manufactureras como proporción del PIB fue en descenso, de 19.92 por ciento a 15.75 por ciento, respectivamente (Ver gráfica 27). Esta tendencia a la baja fue más pronunciada de 2000 a 2005.

Gráfica 27
Industrias Manufactureras como Proporción del PIB de México 2000 - 2022
(porcentaje del PIB)



Fuente: elaborado por el CEFP con información del INEGI.

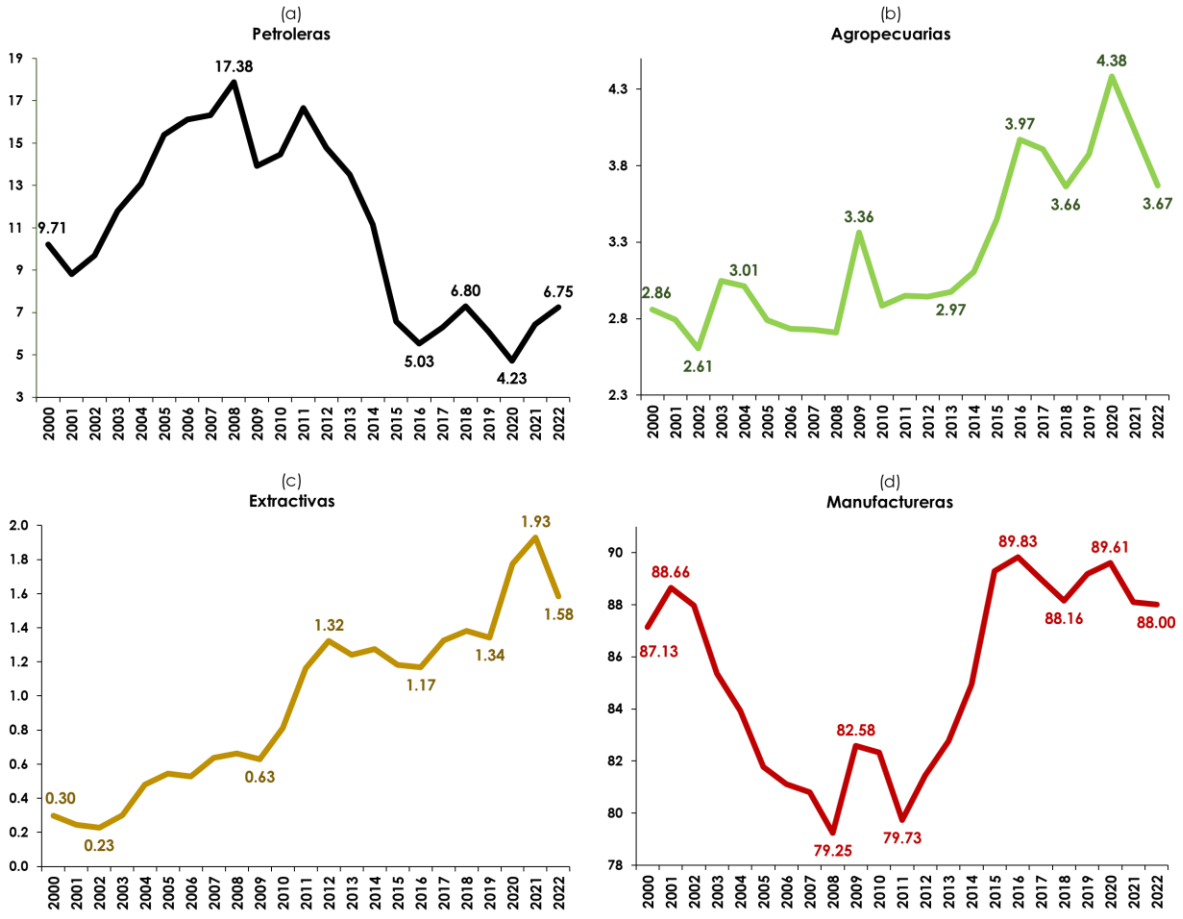
Sin embargo, a partir de la recuperación de la crisis económica mundial de 2008-2009, la actividad manufacturera, como proporción de la economía total, alcanzó niveles similares, contrario a lo que registran las actividades secundarias en general (Ver gráfica 19b). Aun así, el nivel mostrado en 2022 aun es inferior al exhibido en el año 2000 (19.83% vs. 19.92%, correspondientemente).

Si bien, durante el periodo de análisis, las actividades manufactureras han constituido, en promedio, un porcentaje inferior al 20 por ciento de la actividad productiva del país, producen más del 80 por ciento de las exportaciones (Ver gráfica 28d); lo cual, como se expuso en el capítulo anterior, se corresponde con la estrategia de crecimiento adoptada por el país desde la década de los ochenta, la cual vincula la atracción de nueva IED al país a través de incentivar el establecimiento de empresas dedicadas,

principalmente, al ensamble de productos finales para su exportación al mercado internacional.

Además, se puede advertir que la similitud en las trayectorias observadas en la razón industrias manufactureras/PIB y en la participación de las exportaciones manufactureras respecto al total de las ventas internacionales del país (Ver gráfica 28d) son reflejo de las condiciones que imperan en la economía mundial y no del comportamiento de la demanda interna.

Gráfica 28
Estructura Porcentual de las Exportaciones de México
Por Grupo de Actividad Económica
2000 - 2022
(porcentaje)



Fuente: elaborado por el CEFP con información del INEGI.

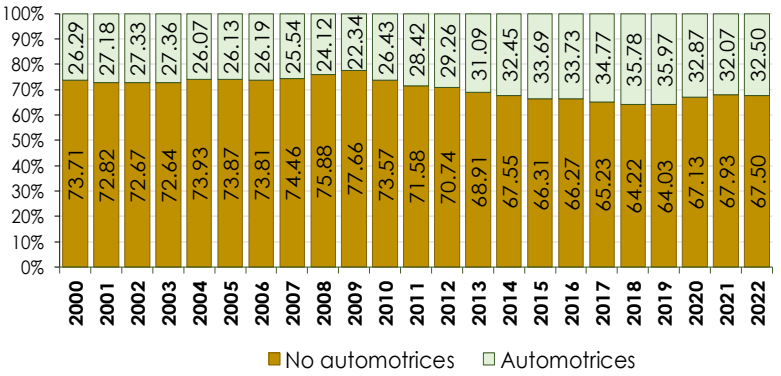
En particular, Ortiz (2022) expone que, en México, mientras la IED dirigida hacia el sector manufacturero creció a una tasa anual promedio de 1.3 por ciento de 1999 a 2009, de 2010 a 2021 registró un crecimiento promedio

anual de 18.2 por ciento. A su interior, las ramas de autopartes, automotriz y de bebidas fueron las más favorecidas, las cuales captaron 28.60 por ciento de la IED total manufacturera acumulada entre 1999 y 2009; en tanto que absorbieron 49.81 por ciento de la IED sectorial en los últimos 11 años (2010-2021). Con una diferencia sustancial, pues "mientras la IED en la industria de bebidas fue [a través de fusiones y adquisiciones], en la industria de autopartes-automotriz [se realizó por vía] de nuevas inversiones y ampliaciones de capital" (Ortiz, 2022, p. 122).

Es importante destacar que, de 2000 a 2022, las exportaciones automotrices han representado, en promedio, más del 70 por ciento de los bienes comerciados con el exterior (Ver gráfica 29), con una tendencia decreciente de 2009 a 2019, y creciente en los tres últimos años (2020-2022).

Lo anterior, muestra la relevancia que tiene la industria automotriz instalada en el país y su consecuente importancia relativa para la economía en su conjunto.

Gráfica 29
Estructura Porcentual de las Exportaciones Manufactureras de México Por Tipo de Producto
2000 - 2022
(porcentaje)



Fuente: elaborado por el CEFP con información del Banxico.

Precisamente, Carrillo (2018) señala que esta industria, "se ha consolidado como una de las actividades económicas más prósperas en México" (p. 90); sobre todo, su crecimiento se aceleró después de la crisis de 2008-2009, como consecuencia de una reconfiguración en las cadenas de valor a nivel internacional. Así, en 2016, el sector automotriz instalado en el país se posicionó como el séptimo productor de automóviles a nivel mundial y el cuarto mayor exportador de vehículos; además de ubicarse como el sexto

mayor productor de autopartes y el quinto mayor exportador de dichos bienes a nivel internacional (Carrillo, 2018, p. 91); siendo EE. UU., el principal destino de las exportaciones.

Sin embargo, Modesto y Aguilar (2018)[27] exponen que, para el caso de la industria manufacturera en México, específicamente la automotriz, la estrategia de atracción de IED se caracteriza por incentivar el establecimiento de empresas transnacionales por vía de fuertes incentivos a las exportaciones (programas de importación temporal para la exportación), generando una plataforma de exportación adecuada (TLCAN) y proveyendo mano de obra a costos competitivos, fácil de capacitar y con buenas capacidades.

> "De esta forma, las empresas que conforman la cadena de valor global de autopartes automotriz hospedada en México se han beneficiado de los costos competitivos, tanto del transporte, como de la mano de obra cualificada, así como de las exenciones que les provee el sistema arancelario nacional; no obstante, pese al dinamismo que refleja esta cadena de valor en cuanto a producción y exportaciones, la carencia de "endogeneidad territorial" ha evidenciado un muy bajo nivel de integración con el resto del aparato productivo mexicano, contrario a lo suscitado en el caso de China, en donde la IED que arriba a ese país tiende a articularse con su tejido

[27] Los autores indican que, en México, de 1962 a 2008 se emitieron una serie de Decretos con el propósito de incentivar a la industria automotriz del país. Lo que observan es que, al paso de los años, las restricciones sobre la presencia de capital extranjero en la fabricación de vehículos han ido eliminándose. "En general, a partir de la entrada en vigor del TLCAN, se da por sentado la presencia y operación, en territorio nacional, de firmas automotrices globales las cuales cada una fueron acrecentando sus flujos de IED … a través de la localización de plantas que llevaban a cabo procesos que formaban parte de su cadena de valor global" (Modesto y Aguilar, 2018, p. 98).

> productivo, fomentando así un alto nivel de integración …" (Modesto y Aguilar, 2018, p. 100).

Además, dicha actividad está concentrada en procesos de ensamble, tanto de vehículos como de motores; siendo el mercado norteamericano el principal destino de las exportaciones.

Adicionalmente, Carrillo (2018) explica que:

> "El establecimiento de proveedores globales en México ha dado paso a la conformación de al menos dos modelos de organización geográfica: el modelo satelital, que se basa en una empresa OEM (Original Equipment Manufacture) y sus proveedores cercanos de distintos niveles, que son los que le surten justo a tiempo, como es el caso de la Ford Hermosillo, VM Puebla y Nissan Aguascalientes, y el modelo maquila, basado en la aglomeración de proveedores globales exportadores de distintos niveles, con poco o nula relación comercial dentro del territorio, pero con una importante interacción en el tejido interinstitucional del ecosistema. Un ejemplo de esto es el desarrollo de un clúster de talleres mexicanos de maquinados en Juárez …" (p. 95).

En concreto, Ortiz (2022) encuentra que, para la industria manufacturera en general, de 2009 a 2018,[28] la atracción de nueva IED respondió en sentido positivo a la vocación exportadora[29] que presenta este sector y, en menor medida, a la rentabilidad[30] y productividad[31] que se registran en dicha

[28] "El periodo de estudio está justificado a partir de la fuerte reorientación de la IED global a las manufacturas y asociada a un alto dinamismo .... También tiene una justificación técnica, debido a que la Secretaría de Economía no reporta datos de IED a nivel de seis dígitos [clases de actividad económica] desde 2019 (únicamente a cuatro dígitos [subrama de actividad económica])" (Ortiz, 2022, p. 130).
[29] Medida por el cociente (ventas de exportación/ventas totales).
[30] Utiliza la razón (ganancias/ producción bruta total).
[31] La define como (valor agregado bruto/ horas trabajadas del personal dependiente).

actividad. Además, el autor precisa que el hecho de que el primer factor sea el de mayor importancia, significa que la dinámica que registra la economía de nuestro principal socio comercial (EE. UU.) es determinante en la recepción de nueva IED en México.

Asimismo, Ortiz (2022) calcula que, en el largo plazo, un aumento de 1.0 por ciento en los costos laborales[32] del sector manufacturero reduce la atracción de IED en la misma proporción. Además, estima una relación causal negativa (marginal) entre el nivel de insumos locales utilizados en las diferentes actividades manufactureras y su capacidad de atracción de nueva IED.

Por otra parte, el patrón observado indica que las inversiones foráneas tienden a enfocarse en procesos productivos que utilizan intensivamente insumos importados y que mantienen pocos vínculos con otras actividades económicas en el país.

[32] Utiliza el siguiente indicador: (remuneraciones al personal dependiente de la razón/ producción bruta total).

Conclusiones

En México, la captación de IED se concentra en el sector manufacturero al representar el 47.98 por ciento del total, por lo cual está relacionada con el dinamismo de las exportaciones manufactureras. Sin embargo, con base en los resultados del modelo econométrico, su impacto en el crecimiento económico general no es tan significativo, es de 0.2 por ciento, además de que su efecto no es inmediato, pues tarda un trimestre en reflejarse, para después desvanecerse. Por otra parte, su efecto se ve limitado toda vez que, la industria manufacturera representa menos del 20 por ciento del PIB nacional, y a que los eslabonamientos productivos con otras ramas económicas no manufactureras al interior del país son bajas, debido a su gran demanda de insumos, maquinaria y equipo, de origen importado.

Uno de los principales factores que incide en la recepción de nuevas inversiones está vinculado a la existencia de una sólida plataforma de exportación que facilita el acceso al mercado norteamericano (TLCAN). Así, el aumento o disminución en la captación de IED en México responde, particularmente, a la dinámica que registre la actividad manufacturera de EE. UU.; mientras que, el desenvolvimiento de la actividad económica interna no parece ser un factor explicativo de atracción.

Igualmente, es importante precisar que el sentido, dirección y magnitud de los efectos que la IED presenta en la economía mexicana han estado influenciados por el comportamiento que registran otras variables económicas, las cuales, inciden en el alcance que tiene la IED en el conjunto de la estructura productiva del país.

En particular, se encuentra evidencia, a través de la aplicación de la metodología del modelo SVAR, que la IED sí presenta un impacto positivo, amplio e inmediato en la formación de capital fijo del país, dado que complementa a la inversión nacional. No obstante, a nivel general, el

desempeño de la inversión pública y del componente privado nacional parecen restringir el potencial de las inversiones extranjeras.

Recientemente, se observa que la mayor expansión de la IED se debe al componente de "reinversión de utilidades", más que a "nuevas inversiones", lo cual, está relacionado con la ampliación de la planta productiva dedicada a la exportación de manufacturas y la mayor tecnificación de los procesos productivos; lo que explica la menor demanda de trabajo dentro de las actividades manufactureras orientadas a cubrir la demanda externa.

Es decir, los procesos que las grandes empresas transnacionales trasladan al país no necesariamente son actividades intensivas en mano de obra, lo que sugiere que las nuevas inversiones foráneas buscan niveles de productividad laboral competitivos a nivel internacional.

Asimismo, el modelo SVAR estimado indica que, la IED presenta un mayor impulso sobre las exportaciones y las importaciones del país y un reducido impacto directo sobre la actividad económica general; lo que se explica por el alto contenido importado que demandan las manufacturas de exportación, que durante los últimos 23 años generaron, en promedio, 18 por ciento de la actividad económica del país y emplearon una proporción similar de la población ocupada total.

Es por ello, por lo que uno de los aspectos más recurrentes en los diferentes análisis, es la necesidad de configurar una política industrial que permita ampliar los efectos favorables que induce la IED en la actividad económica del país, como es el incremento de la productividad y la adquisición de nuevas tecnologías en los procesos productivos, que propicien condiciones que permitan a las empresas ubicadas en territorio nacional participar, dentro de las cadenas de valor global, en las actividades productivas que mayor valor agregado incorporan.

Anexo. Modelo Econométrico.

Impacto de la Inversión Extranjera Directa sobre la Formación Bruta de Capital Fijo, las Exportaciones, las Importaciones, el Producto Interno Bruto y el Empleo para el periodo de 2002-2022

Se calcula el efecto que tiene la inversión extranjera directa (IED_t) sobre la formación bruta de capital fijo ($FBKF_t$), las exportaciones (X_t), las importaciones (M_t), el producto interno bruto (PIB_t) y el empleo (W_t).

Se utilizaron datos trimestrales de la Secretaría de Economía respecto a los flujos de IED en dólares corrientes. La información de la formación bruta de capital fijo, las exportaciones, las importaciones y el producto interno bruto corresponden a los valores en precios corrientes (base 2018) del INEGI. En lo que corresponde al empleo formal, se utilizaron las cifras de los trabajadores totales registrados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

Para medir el impacto que tienen los flujos de IED sobre el comportamiento de las variables antes mencionadas, se utilizó la metodología de modelos de Vectores Autorregresivos Estructurales ($SVAR$) con los datos trimestrales en tasas de crecimiento trimestral.

Metodología de los Modelos de Vectores Autorregresivos Estructurales

La aplicación de modelos de Vectores Autorregresivos Estructurales (SVAR, por sus siglas en inglés Structural Vector Autoregressive) es un método empleado para analizar el impacto que tiene la variable de interés sobre un conjunto de covariables. A diferencia de los modelos de Vectores Autorregresivos (VAR) tradicionales, los SVAR permiten identificar efectos estructurales a través de restricciones teóricas o empíricas.

A continuación, se presenta la metodología utilizada para la aplicación de un modelo SVAR:

1. Selección y transformación de variables

Al emplear la prueba de estacionariedad de Kwiatkowski-Phillips-Schmidt-Shin (KPSS)[33], se determinó que las series en nivel no son estacionarias con un 95% de confianza. Dada esta situación, se procedió a aplicar logaritmos y primeras diferencias a cada serie, lo cual es análogo a representarlas en términos de tasas de crecimiento. Después de transformar las variables y aplicar nuevamente la prueba KPSS, todas demostraron ser estacionarias al nivel de significancia del 95%.

2. Especificación del modelo VAR

Para estimar un modelo VAR es crucial determinar el número óptimo de rezagos que minimicen el error. Para ello, se emplean el criterio de Akaike (AIC) y el criterio de Schwartz (BIC) con el fin de establecer el orden adecuado del rezago.

Para la presente estimación, ambos criterios sugieren trabajar con un rezago de 10 trimestres; no obstante, adoptar esta recomendación resultaría en un modelo no parsimonioso. Al respecto, se optó por trabajar con un único rezago, ya que este modelo presentó el menor valor de máxima verosimilitud y se determinó como el más adecuado. Cabe mencionar que se utilizaron 5 variables dummys para controlar los efectos atípicos sucedidos durante el periodo de 2002 a 2022, como lo fueron la crisis de 2008 (Estados Unidos) y la de 2020 (COVID-19), entre otros acontecimientos.[34]

[33] Se utilizó solo esta prueba por ser más restrictiva. Además, como lo señalan Presno y López (2001) "los contrastes de estacionariedad [KPSS] proporcionan mejores resultados que la prueba ADF [Prueba Dickey-Fuller aumentada] en series que presentan características media móvil con coeficientes positivos y elevados, resultando más robustos que los contrastes de raíz unitaria en distribuciones cuyas perturbaciones no son normales, y potentes frente a alternativas de integración fraccional" (p. 126).

[34] También se emplearon dummys estacionales.

3. Estimación de modelo VAR

El modelo a estimar es:

$$Y_t = G_0 + G_1 Y_{t-1} + Z_t + \varepsilon_t$$

Donde:

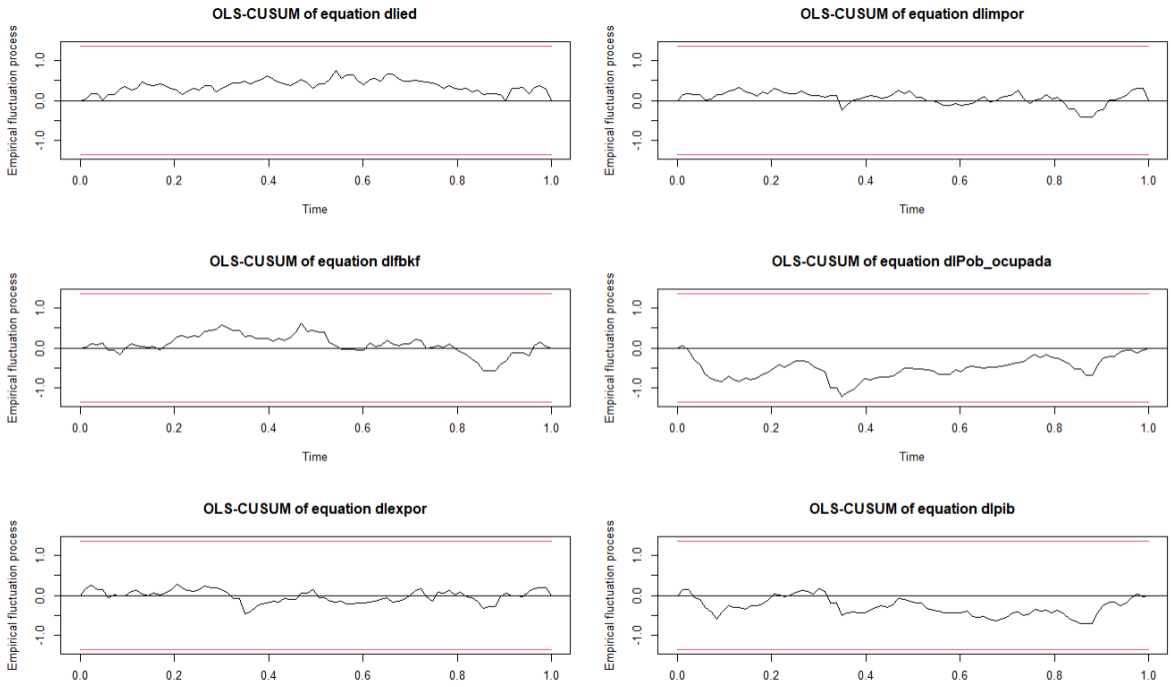
Y_t es un vector de variables endógenas y Z_t es un vector de variables exógenas.

Una vez estimado el modelo, se realizaron todas las pruebas econométricas para determinar la validez de los parámetros.

a) Se comprueba que el modelo es estable al ser todas las raíces unitarias menor a uno.

```
Roots of the characteristic polynomial:
0.5594 0.504 0.4394 0.4394 0.1685 0.1685
```

b) Todos los parámetros son estables en el tiempo.



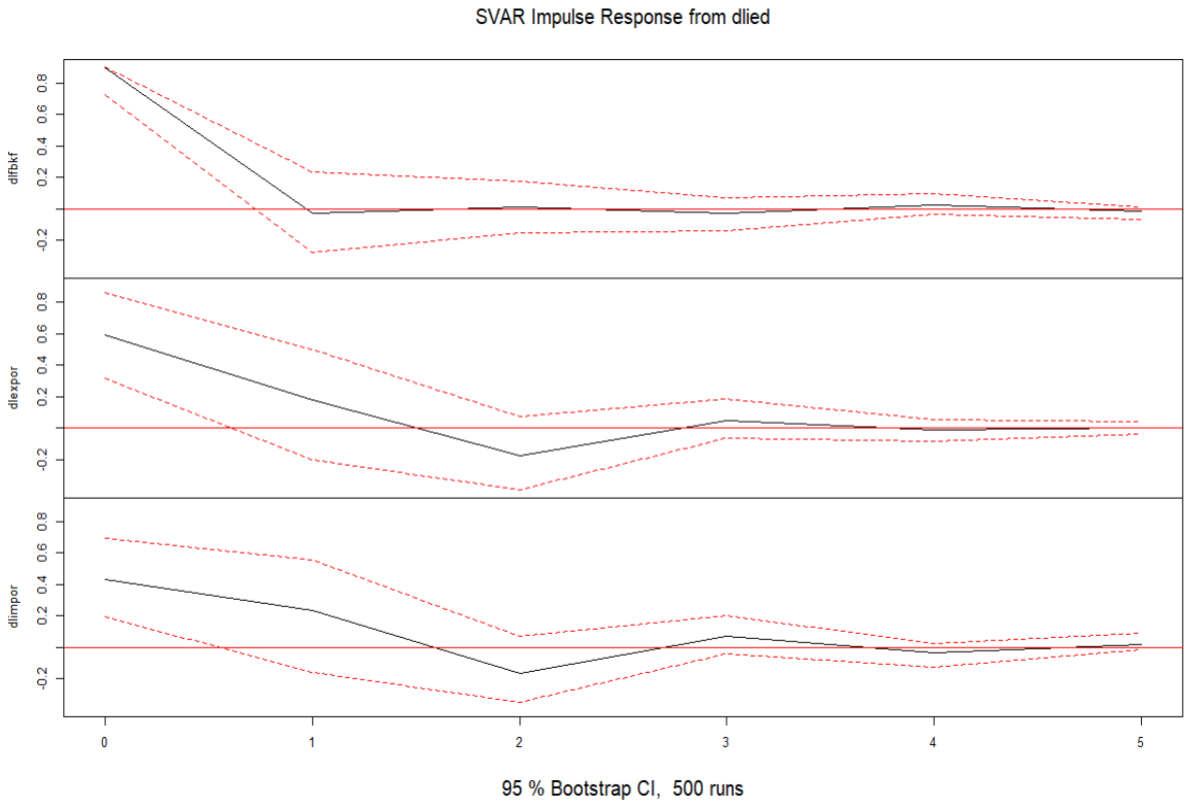
c) Los residuos del modelo siguen una distribución normal al 90%. Asimismo, son homocedásticos y no presentan autocorrelación al 95%.

```
$normalidad
$JB

        JB-Test (multivariate)

data:  Residuals of VAR object model_var
Chi-squared = 26.012, df = 12, p-value = 0.01069


$Skewness

        Skewness only (multivariate)

data:  Residuals of VAR object model_var
Chi-squared = 16.69, df = 6, p-value = 0.01049


$Kurtosis

        Kurtosis only (multivariate)

data:  Residuals of VAR object model_var
Chi-squared = 9.3218, df = 6, p-value = 0.1563


$heterocedasticidad

        ARCH (multivariate)

data:  Residuals of VAR object model_var
Chi-squared = 1638, df = 2205, p-value = 1


$autocorrelacion

        Portmanteau Test (adjusted)

data:  Residuals of VAR object model_var
Chi-squared = 586.5, df = 540, p-value = 0.08129
```

Una vez que se comprobó que el modelo es estadísticamente válido, se procede a estimar la función impulso-respuesta para determinar el impacto que tiene la inversión extranjera directa sobre las covariables.

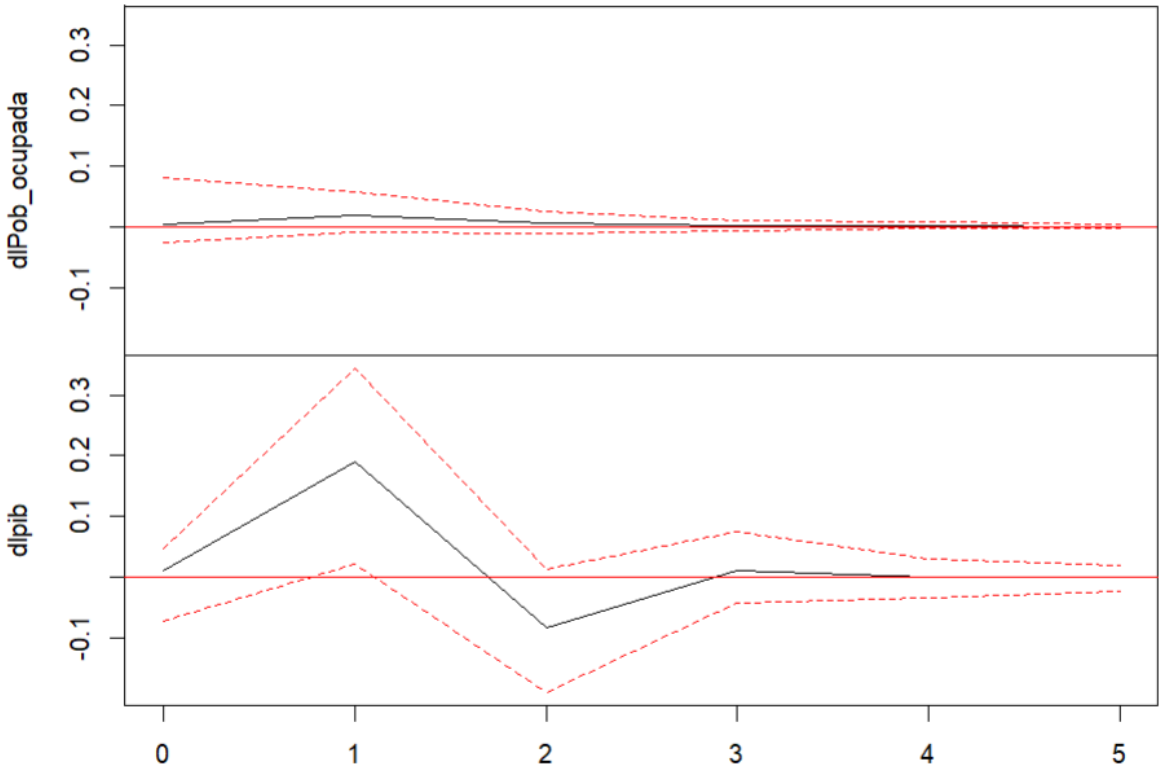
d) Resultados

La presente estimación encuentra que, ante un incremento en uno por ciento en la IED, la FBKF aumenta en 0.9 por ciento, pero el efecto solo dura un trimestre para después desaparecer por completo (primera fila). Con respecto a las exportaciones e importaciones, están también aumentan en 0.59 y 0.43 por ciento, respectivamente (segunda y tercera fila).



Es de resaltar que, la presente estimación indica que los flujos de IED no presentan un impacto sobre la población ocupada.

Además, se estima que el efecto de la IED sobre el PIB no es inmediato, tarda un trimestre en reflejarse, pero el impacto es de 0.2 por ciento, para después desvanecerse.



Valores impulso - respuesta

dlfbkf	dlexpor	dlimpor	dlPob_ocupada	dlpib
0.90	0.59	0.43	0.00	0.01
-0.03	0.18	0.24	0.02	0.19
0.01	-0.18	-0.17	0.01	-0.08
-0.03	0.05	0.07	0.00	0.01
0.02	-0.01	-0.04	0.00	0.00
-0.02	0.00	0.02	0.00	0.00

Límite inferior

dlfbkf	dlexpor	dlimpor	dlPob_ocupada	dlpib
0.73	0.32	0.19	-0.03	-0.07
-0.28	-0.20	-0.16	-0.01	0.02
-0.15	-0.39	-0.35	-0.01	-0.19
-0.14	-0.06	-0.04	-0.01	-0.04
-0.03	-0.08	-0.13	0.00	-0.03
-0.07	-0.04	-0.02	0.00	-0.02

Límite superior

dlfbkf	dlexpor	dlimpor	dlPob_ocupada	dlpib
0.90	0.86	0.69	0.08	0.05
0.23	0.50	0.56	0.06	0.34
0.17	0.07	0.07	0.02	0.01
0.07	0.19	0.20	0.01	0.08
0.10	0.05	0.03	0.01	0.03
0.01	0.04	0.09	0.00	0.02

Fuentes de información

Alamilla-Gachuz, Idalid; Cervantes, María del Carmen y Lengyel-Almos, Krisztina E. (2020). Impacto de la IED en la productividad y salarios en México. Ensayos de Economía, 30(57), 120-147. Disponible en: http://www.scielo.org.co/pdf/enec/v30n57/2619-6573-enec-30-57-120.pdf

Almonte, Leobardo de Jesús; Morales, María E. y Carbajal, Yolanda. (2018). Inversión extranjera directa y empleo manufacturero. Un análisis regional con datos panel para México, 2007-2014. Papeles de población, 24(96), 187-216. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/pdf/pp/v24n96/2448-7147-pp-24-96-187.pdf

Anaya, Álvaro J. (2012). Inversión extranjera directa y crecimiento económico. Revista de economía del caribe. 10 (), pp.36-64. Disponible en: http://www.scielo.org.co/pdf/ecoca/n10/n10a02.pdf

Banxico. (25 de mayo 2023). La balanza de pagos en el primer trimestre de 2023. Disponible en: https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/balanza-de-pagos/balanza-pagos-comercio-invers.html

Banxico. (25 de agosto de 2023). Balanza de pagos en el segundo trimestre de 2023. https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/balanza-de-pagos/%7B79B41BA8-D1AA-360F-9D41-9419C53CDC78%7D.pdf

Banxico. (2023). Sistema de Información Económica. Balanza de pagos. Disponible en: https://www.banxico.org.mx/SieInternet/

Bittencourt, Gustavo; Reig, Nicolás y Rodríguez, Cecilia. (2020). Efectos de la inversión extranjera directa sobre la inversión en América Latina 1970-2017. Documentos de trabajo. Disponible en: https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/24897/1/DT%%-03.pdf

Carrillo, Jorge. (2018). Manufactura dinámica en México y posibilidades de desarrollo regional: sectores automotriz y aeroespacial en Ana Stella, Cuéllar (Ed.) *Cadenas Globales de Valor* (pp. 89-110). UNAM-FE. Disponible en: https://dusselpeters.com/127.pdf

Celso, Guillermo. (2007). La relación de causalidad entre el crecimiento y la IED en Argentina ¿Pan para hoy, hambre para mañana? El Trimestre Económico, 2 (72),

pp. 349-378. Disponible en: https://www.eltrimestreeconomico.com.mx/index.php/te/article/view/368/418

Chiatchoua, Cesaire; Neme, Omar y Valderrama, Ana Lilia. (2016). Inversión Extranjera Directa y empelo en México: análisis sectorial. Economía Informa, (398), pp. 40-59. Disponible en: http://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econinfo/398/03chictchoua.pdf

Cuevas, Luis M. y Mariani, René. (2020). ProMéxico: una experiencia público-privada exitosa. Su origen, consolidación, desaparición y potencial reimplantación. Horizontes de la Contaduría en las Ciencias Sociales, 12, pp. 74-97. Disponible en: https://revistahorizontes.uv.mx/index.php/horizont/article/view/22/33

Cruz, Óscar y Reyes, Carlos H. (2018). El T-MEC/USMCA: solución de controversias, remedios comerciales e inversiones. Serie opiniones técnicas sobre temas de relevancia nacional. Núm.1. IIJ-UNAM. Disponible en: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5499/8.pdf

De la Cruz, José L. y Núñez, José A. (2006). Comercio internacional, crecimiento económico e inversión extranjera directa: evidencias de causalidad para México. Revista Economía Mundial, (15), pp. 181-202. Disponible en: https://www.redalyc.org/pdf/866/86601508.pdf

DOF. (31-05-1989). Plan Nacional de Desarrollo 1989 – 1994. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1989-1994_31may89.pdf

DOF. (30-05-2001). Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766335&fecha=30/05/2001#gsc.tab=0

DOF. (01-11-2006). DECRETO por el que se modifica el diverso para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4936351&fecha=01/11/2006#gsc.tab=0

DOF. (30-05-2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4989401&fecha=31/05/2007#gsc.tab=0

DOF. (13-06-2007). DECRETO por el que se ordena la constitución del Fideicomiso Público considerado Entidad Paraestatal denominado ProMéxico. Disponible en:

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4990408&fecha=13/06/2007#gsc.tab=0

DOF. (20-05-2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013#gsc.tab=0

DOF. (12-07-2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0

DOF. (03-05-2019). DECRETO por el que se autoriza la desincorporación mediante extinción del Fideicomiso Público considerado Entidad Paraestatal denominado ProMéxico. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5559284&fecha=03/05/2019#gsc.tab=0

DOF. (30-09-2022). AVISO por el que se dan a conocer los nombres de los titulares y números de Programas de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación cancelados. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5666017&fecha=30/09/2022#gsc.tab=0

Dussel Peters, Enrique. (2018). Cadenas globales de valor. Metodología, contenidos e implicaciones para el caso de la atracción de inversión extranjera directa desde una perspectiva regional en Ana Stella, Cuéllar (Ed.) *Cadenas Globales de Valor* (pp. 45-66). UNAM-FE. Disponible en: https://dusselpeters.com/127.pdf

Dussel Peters, Enrique. (2000). La inversión extranjera en México. Serie Desarrollo Productivo, Red de Inversiones y Estrategias Empresariales de la CEPAL. Número 80. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4462/1/S00080670_es.pdf

FMI. (2009). Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional. Sexta edición (MBP6). Disponible en: https://www.imf.org/-/media/Websites/IMF/imported-publications-loe-pdfs/external/spanish/pubs/ft/bop/2007/bopman6s.ashx

FMI. (11-04-2023). Perspectivas de la economía mundial. Una recuperación accidentada. Disponible en: https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2023/04/11/world-economic-outlook-april-2023

FMI. (23 de agosto de 2023). Estadísticas de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional. Disponible en: https://data.imf.org/?sk=7a51304b-6426-40c0-83dd-ca473ca1fd52&sid=1542634807764

Fujii-Gambero, Gerardo y Betancourt-Gómez, Michel. (2022). Diferencias en la calidad de las exportaciones manufactureras de México y Corea por niveles tecnológicos. El Trimestre Económico, 2 (89), pp. 587-611. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/pdf/ete/v89n354/2448-718X-ete-89-354-587.pdf

Galeza, Tadeusz y Chan, James. (2015). ¿Qué es la inversión directa? Finanzas y Desarrollo. FMI. Disponible en: https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2015/09/pdf/basics.pdf

Gallegos, Jaime (2019). Algunos cambios que incorpora el T-MEC, en materia de inversiones extranjeras, en relación con lo previsto en el capítulo XI del TLCAN. Arbitraje, 1 (12), pp. 167-179. Disponible en: https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/168639/Algunos-cambios-que-incorpora.pdf?sequence=1&isAllowed=y

García, Pablo y López, Andrés. (2020). Definiciones, determinantes, impactos y políticas públicas. BID. Disponible en: https://publications.iadb.org/es/la-inversion-extranjera-directa-definiciones-determinantes-impactos-y-politicas-publicas

Gereffi, Gary. (2018). Políticas de desarrollo productivo y escalamiento: la necesidad de vincular empresas, agrupamientos y cadenas de valor en *Cadenas globales de valor. Metodología, teoría y debates.* UNAM. Disponible en: https://dusselpeters.com/127.pdf

Guillén, Arturo. (2021). "El régimen de acumulación en México: caracterización, tendencias y propuestas para su transformación", serie Estudios y Perspectivas - Sede Subregional de la CEPAL en México, N° 190 (LC/TS.2021/42; LC/MEX/TS.2021/7), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46794/1/S2100214_es.pdf

Heath, Jonathan. (2012). Lo que indican los indicadores. Como utilizar la información estadística para entender la realidad económica de México. INEGI. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenido/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/indican_indi/indica_v25iv12.pdf

Hernández, Juana. (2015). Las empresas mexicanas en la cadena de valor de la industria aeronáutica. Tesis doctoral. FLACSO-México. Disponible en: https://flacso.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1026/14/1/Hernandez_J.pdf

Huerta, Arturo. (2017). La globalización y la política macroeconómica acentúan la financiarización y la fragilidad de las economías: el caso de México. Economia e Sociedade, Campinas, Unicamp, número especial (26), pp. 991-1023. Disponible en: https://www.scielo.br/j/ecos/a/fqnnnXGqTbbRTCkQSR8xfsy/?format=pdf&lang=es

IMSS. (5 de septiembre de 2023). Datos abiertos. Series de tiempo. Cifras puestos de trabajo. Disponible en: https://public.tableau.com/app/profile/imss.cpe/viz/Histrico_4/Empleo_h?publish=yes

INEGI. (2023a). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), población de 14 años y más de edad. Consulta interactiva de indicadores estratégicos (InfoLaboral), 1995 a 2010. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/sistemas/Infoenoe/Default.aspx

INEGI. (2023b). Anuario estadístico y geográfico de los Estados Unidos Mexicanos 2022. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=889463909415

INEGI. (2023c). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), población de 15 años y más de edad. Mensuales. Serie Histórica 2005 - 2020 (ENOE). Indicadores estratégicos. 2005 Ene 2020 – Mar 2023. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/#tabulados

INEGI. (2023d). Banco de Información Económica (BIE). Disponible en: https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?tm=0

INEGI. (21 de junio de 2023). Oferta y demanda global trimestral. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/temas/ofyd/

InvestChile. (2021). Reporte. Caracterización y efectos de la Inversión Extranjera Directa en Chile. Disponible en: https://investchile.gob.cl/wp-content/uploads/2021/08/caracterizacion-y-efectos-de-la-ied-en-chile-2.pdf?_ga=2.88077853.421642290.1629239030-336755337.1629239030

Loungani, Prakash y Razin, Assaf. (2001). ¿Qué beneficios aporta la inversión extranjera directa? Finanzas y desarrollo. FMI. Disponible en: https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2001/06/pdf/loungani.pdf

Mamingi, Nlandu y Martin, Kareem. (2018). La inversión extranjera directa y el crecimiento en los países en desarrollo: el caso de los países de la Organización de Estados del Caribe Oriental. Revista de la CEPAL, 124 (), pp. 85-106. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/43461/RVE124_Martin.pdf

Martínez, Jorge M., y Hernández, René A. (2012). La inversión extranjera directa en Costa Rica: Factores determinantes y efectos en el desarrollo nacional y regional. Serie: Aportes para el análisis del desarrollo humano sostenible. Disponible en: https://www.uned.ac.cr/ocex/images/stories/OcexInforma/Serie_11_aportes_para_el_desarrollo_humano.pdf

Mendoza, Jorge E. (2011). Impacto de la inversión extranjera directa en el crecimiento manufacturero en México. Problemas del Desarrollo, 167(42), pp. 45-69. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/pdf/prode/v42n167/v42n167a3.pdf

Mendonza-Velázquez, Alfonso y Conde, Luis D. (2019). Inversión extranjera directa, inversión pública y crecimiento: evidencia desde las regiones de México, 2006-2015. Estudios de Economía, 2 (46), pp. 191-225. Disponible en: https://www.scielo.cl/pdf/ede/v46n2/0718-5286-ede-46-2-00191.pdf

Mesa, Ramón. (2018). Spillovers de la Inversión Extranjera Directa y sus Efectos en las empresas colombiana. Tesis Doctoral. Disponible en: https://roderic.uv.es/bitstream/handle/10550/66724/TESIS%20DOCTORAL%20Ramon%20Javier%20version%20FINAL%20mayo%202018.pdf?sequence=1

Meza, José Salvador. (2014). "Tratado de Libre Comercio Norteamericano y la industria maquiladora: 20 años de estrecha vecindad" en TLCAN 20 AÑOS ¿Celebración, desencanto o replanteamiento? IIJ-UNAM, pp. 179-204. Disponible en: http://ru.iiec.unam.mx/2682/1/TLCAN20ANOS_UNAM-IDIC_2014_comprimido.pdf

Modesto, Cuauhtémoc y Aguilar, Agustín. (2018). La inversión extranjera directa y la cadena de valor global de autopartes en la industria automotriz de México en el periodo de 2008 a 2014: un análisis econométrico de su incidencia en las variables macroeconómicas. Revista Nicolaita de Estudios Económicos, 13(1). Disponible en: https://ujr.mx/documentos/cgv%20autopartes%20Tlcan.pdf

Moreno-Brid. (2016). Política macro e industrial para un cambio estructural y crecimiento: gran pendiente de la economía mexicana. Revista Problemas del Desarrollo, 185 (47), pp. 57-78. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/pdf/prode/v47n185/0301-7036-prode-47-185-00057.pdf

Moreno-Brid, Juan Carlos; Sandoval, Jamel Kevin y Valverde, Ismael. (2016). Tendencias y ciclos de la formación de capital fijo y la actividad productiva en la economía mexicana, 1960-2015. Serie Estudios y Perspectivas, sede Subregional de la CEPAL en México, número 170. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40175/S1600493_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

OCDE. (2011). OCDE Definición Marco de Inversión Extranjera Directa: Cuarta edición, Éditions OCDE. Disponible en: http://dx.doi.org/10.1787/9789264094475-es

Oladipo, Olajide S. y Vázquez, Belén I. (2009). The controversy about foreign direct investment as a source of growth for the Mexican economy. Problemas del Desarrollo, 40 (158), pp. 91-112. Disponible en: https://www.probdes.iiec.unam.mx/index.php/pde/article/view/7782/7257

OMC. (2023). Cadenas de valor mundiales. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/miwi_s/miwi_s.htm

Ortega, Priscila. (2015). Política nacional e inversión extranjera directa en México en el entorno internacional. RICEA. Revista Iberoamericana de Contaduría, Economía y Administración, 8(4), pp. 33-55. Disponible en: https://www.ricea.org.mx/index.php/ricea/issue/view/9

Pérez, José y Reyes, Gerardo. (2018). La inversión extranjera directa en México en el marco del TLCAN. Revista Nicolaita de Estudios Económicos 13 (1), pp. 53-73. Disponible en: https://rnee.umich.mx/index.php/rnee/article/view/197/160

Pérez-Santillán, Lesbia. (2022). Estructura económica, exportaciones y valor agregado en México. Análisis Económico, 37 (95), pp. 47-67. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/pdf/ane/v37n95/2448-6655-ane-37-95-47.pdf

Pérez-Santillán, Lesbia y Salgado, Melissa. (2023). Estructura económica, sectores clave y exportaciones en México y El Salvador. Revista de Ciencias Económicas, 41(1), pp. 1-28. Disponible en: https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/economicas/article/view/49555/55361

Presno, María J. y López, Ana J. (2001). Tratamiento estadístico de series con cambios estructurales. Un caso de estudio. Revista Asturiana de Economía. RAE No. 22. Disponible en: http://www.revistaasturianadeeconomia.org/raepdf/22/P123-142.pdf

Pinto, Aníbal. (1973). Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina. ILPES, pp. 1-54. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35058/S7300508_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Pinto, Aníbal y Kñakal, Jan. (1972). Capítulo 1. El concepto del sistema centro-periferia en "El sistema centro-periferia 20 años después". ILPES, pp. 5-13. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/34446/S7200660_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Prebisch, Raúl. (1964). Hacia una nueva política comercial en pro del desarrollo en "Cincuenta años del pensamiento en la CEPAL". FCE-CEPAL, pp. 351-398. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/handle/11362/2037

Puyana, Alicia. (2014). "La política comercial de México. El legado de los veinte años del TLCAN" en TLCAN 20 AÑOS ¿Celebración, desencanto o replanteamiento? IIJ-UNAM, pp. 97-132. Disponible en: http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/12687

Puyana, Alicia. (2020). Del Tratado de Libre Comercio de América del Norte al Acuerdo México-Estados Unidos-Canadá. ¿Nuevo capítulo de la integración México-Estados Unidos? El Trimestre Económico, 3 (87), pp. 635-668. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/pdf/ete/v87n347/2448-718X-ete-87-347-635.pdf

Rangel, Erick y López, Luis F. (2021). Inversión extranjera directa y productividad laboral en la industria manufacturera regional. Banco de México. Documentos de investigación. N° 2021-12. Disponible en: https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/documentos-de-investigacion-del-banco-de-mexico/%7B48B09CDA-3BD8-749D-B07A-6A86E4D6FC0B%7D.pdf

Reig, Nicolás. (2016). Efectos macroeconómicos de la inversión extranjera directa sobre la inversión en Uruguay 1990-2013. Análisis Económico, 76 (31), pp. 7-28. Disponible en: https://www.redalyc.org/pdf/413/41344590002.pdf

Reyes, Margarito X. (2021). Evaluación del impacto de la labor de promoción de la institución gubernamental "ProMéxico" en las entidades federativas de México, 2008-2018. Tesis de Maestría. COLMEX. Disponible en: https://repositorio.colmex.mx/concern/theses/rv042v88p?f%5Bcenter_sim%5D%5B%5D=Centro+de+Estudios+Econ%C3%B3micos&locale=en&per_page=20

Rincón, Henry. (2019). Análisis sobre la importancia de la inversión extranjera directa y el comercio exterior en Bogotá. Estudios Macro. Alcaldía de Bogotá. Disponible en:

https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/101_analisis_sobre_importancia_de_la_inversion_extranjera_directa_y_el_comercio_exterior_en_bogota_vf.pdf

Rivas, Salvador y Puebla, Alondra D. (2016). Inversión Extranjera Directa y Crecimiento Económico. Revista Mexicana de Economía y Finanzas, 11 (2), pp. 51-75. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/pdf/rmef/v11n2/1665-5346-rmef-11-02-00051.pdf

Romero, José. (2012). Inversión extranjera directa y crecimiento económico en México, 1940-2011. Investigación Económica, 71(282), pp. 109-147. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/pdf/ineco/v71n282/v71n282a5.pdf

SE. (2023). Informe estadístico sobre el comportamiento de la inversión extranjera directa en México (enero-diciembre de 2022). Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/829689/Informe_Congreso-2022-4T_VF.pdf

SE. (17-04-2023). Inversión Extranjera Directa. Disponible en: https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/competitividad-y-normatividad-inversion-extranjera-directa?state=published

Sala-i-Martín. (2000). Capítulo 1. El modelo neoclásico de crecimiento de Solow-Swan en Apuntes de crecimiento Económico. Segunda Edición.

Suanes, Macarena. (2015). Tres Ensayos sobre Inversión Extranjera Directa y Desarrollo Económico en América Latina. Tesis Doctoral. Disponible en: https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/328420/msm1de1.pdf

Torre-Preciado, Víctor; Polanco-Gaytán, Mayrén y Tinoco-Zermeño, Miguel A. (2017). Dinámica de la inversión extranjera directa en los estados de México: un análisis de cadenas de Markov espaciales. Contaduría y Administración, 62 (2017), pp. 141-162- Disponible en: https://www.scielo.org.mx/pdf/cya/v62n1/0186-1042-cya-62-01-00141.pdf

UNCTAD. (5 de junio de 2023). World Investment Report 2023. Disponible en: https://unctad.org/topic/investment/world-investment-report

Vergara, Reyna; Almonte, Leobardo de Jesús y Carbajal, Yolanda. (2015). IED y empleo en la región norte de México, 2004.1-2013.4. Un análisis para el sector industrial. Equilibrio Económico. Revista de Economía, Política y Sociedad, 11(39), pp. 65-94. Disponible en:

http://www.equilibrioeconomico.uadec.mx/descargas/Rev2015/Rev15Sem1Art3.pdf

Villarreal, René. (2014). "México en su laberinto: ¿cómo replantear el modelo económico en una era post TLCAN? en TLCAN 20 AÑOS ¿Celebración, desencanto o replanteamiento? IIJ-UNAM, pp. 81 – 94. Disponible en: http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/12687

Villasana, Ramiro y Espinosa, Rafael. (2015). La inversión extranjera directa española en México: fundamentación y retrospectiva (1950-2013). Universidad de Guadalajara. Disponible en: https://www.cucea.udg.mx/include/publicaciones/coorinv/pdf/InversionExtranjera_LibroCompleto.pdf

2.- Análisis situacional de las pensiones en las Universidades Públicas Estatales, 2000-2022

Presentación

Durante las Legislaturas LXIV y LXV, la Secretaría General de la Cámara de Diputados ha impulsado el proyecto del Servicio Profesional de Carrera, con el propósito de avanzar en la profesionalización, superación continua y estabilidad de su personal, proceso que a su vez permitirá que las labores de apoyo, respaldo y asesoría a las y los legisladores se cumplan con una creciente capacidad técnica, y con mayores niveles de eficiencia y productividad.

Como parte de este proceso, el cuerpo de investigadores parlamentarios del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas ha sido integrado prácticamente en su totalidad, y con ello se ha iniciado una nueva etapa en el cumplimiento de sus funciones.

La Secretaría General ha conducido el interés de las y los diputados de proyectar el trabajo legislativo hacia una relación más estrecha con sus electores, mediante una mayor difusión de los documentos e investigaciones que nutren su quehacer cotidiano.

Como parte de esta nueva etapa se ha iniciado el desarrollo de diversas investigaciones de los temas de relevancia para la agenda nacional, y de las cuales forma parte la que aquí se presenta con el título de "Análisis situacional de las pensiones en las Universidades Públicas Estatales, 2000-2022" y con la que se espera contribuir a la diseminación de la información y a estimular el debate de estos tópicos entre la ciudadanía; además de cumplir como siempre, con su función de aportar elementos de análisis en materia de finanzas públicas y su marco macroeconómico, para soportar el desarrollo de las tareas legislativas y la toma de decisiones de las Comisiones, Grupos Parlamentarios y, las y los legisladores.

También se persigue que la labor de investigación que realiza este Centro de Estudios se torne en una tarea institucional que vincule el trabajo legislativo y las prioridades de la nación. Así, se espera que este documento cumpla sus objetivos a cabalidad, siendo útil para sus lectores y para el quehacer parlamentario con miras a que este logre mejores resultados en la búsqueda del bienestar de nuestra sociedad.

Glosario de siglas

ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
ASF	Auditoría Superior de la Federación
BUAP	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
CCT	Contratos Colectivos de Trabajo
CONAC	Consejo Nacional de Armonización Contable
CONAGO	Conferencia Nacional de Gobernadores
CONSAR	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
FAREUPE	Fondo de Apoyo a las Reformas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
ITSON	Instituto Tecnológico de Sonora
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
SEP	Secretaría de Educación Pública
SES	Subsecretaría de Educación Superior
UAA	Universidad Autónoma de Aguascalientes
UABC	Universidad Autónoma de Baja California
UABCS	Universidad Autónoma de Baja California Sur
UABJO	Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca
UAC	Universidad Autónoma de Coahuila
UACAM	Universidad Autónoma de Campeche
UACH	Universidad Autónoma de Chihuahua
UACJ	Universidad Autónoma de Ciudad Juárez
UADY	Universidad Autónoma de Yucatán
UAEH	Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo
UAEM	Universidad Autónoma del Estado de Morelos
UAEMEX	Universidad Autónoma del Estado de México
UAGRO	Universidad Autónoma de Guerrero

UAN	Universidad Autónoma de Nayarit
UANL	Universidad Autónoma de Nuevo León
UAQ	Universidad Autónoma de Querétaro
UAS	Universidad Autónoma de Sinaloa
UASLP	Universidad Autónoma de San Luis Potosí
UAT	Universidad Autónoma de Tamaulipas
UATx	Universidad Autónoma de Tlaxcala
UAZ	Universidad Autónoma de Zacatecas
UCOL	Universidad de Colima
UdeG	Universidad de Guadalajara
UGTO	Universidad de Guanajuato
UJAT	Universidad Juárez Autónoma de Tabasco
UJED	Universidad Juárez del Estado de Durango
UMSNH	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
UNACAR	Universidad Autónoma del Carmen
UNACH	Universidad Autónoma de Chiapas
UNISON	Universidad de Sonora
UPEAS	Universidades Públicas con Apoyo Solidario
UPES	Universidades Públicas Estatales
UV	Universidad Veracruzana

Resumen

Los sistemas de pensiones y jubilaciones del personal empleado en las Universidades Públicas Estatales (UPES), son diferentes en cuanto a su forma de financiamiento para hacer frente al pago de estos conceptos y se caracterizan por falta de regulación.

En México, al no existir ordenamientos generales que regulen la jubilación en las UPES, cada institución desarrolló su propio sistema, lo que para algunas se ha convertido en un problema de carácter financiero al traer como consecuencia pasivos por este concepto; mismo que se ha incrementado notablemente en el transcurso de los años recientes. Las UPES han presentado dificultades financieras para cumplir con sus objetivos y con sus compromisos contractuales.

En el año 2001, la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) impulsaron la realización de estudios actuariales estandarizados a la mayoría de los sistemas de pensiones universitarios. Con base en los resultados de los estudios, las autoridades educativas determinaron que no era posible diseñar estrategias únicas, sino que, éstas debían estar en función de la situación de cada institución. En ese sentido, la Cámara de Diputados aprobó en el PEF 2002 la creación del Fondo de Apoyos para la Atención a Problemas Estructurales de las UPES, programa presupuestal de carácter extraordinario, que tuvo la finalidad de apoyar a las universidades con sus pasivos contingentes e impulsar mejoras en sus sistemas de pensiones y jubilaciones.

A partir de 2019, con la puesta en marcha del proyecto de austeridad de la actual administración federal, fue eliminado el programa, considerado el único instrumento de apoyo federal a la capitalización de los fondos de pensiones de las UPES. Su cancelación fue definitiva en el Presupuesto Federal de 2021 (PEF 2021). Al suprimirse el programa, las UPES nuevamente

enfrentan el problema de cómo financiar sus fondos de pensiones, puesto que en la actualidad la mayoría de las universidades públicas no cuentan con la suficiente solidez financiera para cubrir dichas obligaciones con los recursos que ellas mismas generan.

En promedio, la proporción de los ingresos propios que las UPES generan representan menos del 15.0 por ciento de sus ingresos y gastos totales. Es decir, que las finanzas públicas universitarias tienen una alta dependencia respecto a los recursos por Subsidios Federales y Estatales que reciben, lo que limita significativamente su autonomía financiera.

El principal capítulo de gasto para las UPES es el pago de sueldos y salarios, ya que aproximadamente, 72 pesos de cada 100 de las UPES se destina a cubrir el pago en servicios personales. Las universidades tienen la responsabilidad de hacer más eficiente el financiamiento de sus gastos y también requieren de hacer mayores esfuerzos por aumentar sus ingresos propios, con la finalidad de contribuir a dicho financiamiento.

Introducción

La población a nivel mundial está envejeciendo. Esta misma situación se da en el personal académico de las Universidades Públicas Estatales (UPES). La proporción del personal académico que reúne los requisitos para su jubilación con relación al total del personal en activo, suele incrementarse (Oliva y Espinoza, 2022).

Una de las problemáticas del sistema nacional de pensiones en México, es que desde su implementación, no se estableció un modelo único a seguir, lo que cultivó un elevado nivel de fragmentación. Por ejemplo: se estima que existen más de 1,000 sistemas distintos de modelos y esquemas de pensiones (ASF y CIEP 2017), donde cada uno de ellos tiene sus propias tasas de cotización, tasas de reemplazo[35], incentivos, condiciones y beneficios, independientes entre sí.

Las UPES no escapan, al grave problema de las pensiones y jubilaciones de sus trabajadores. Es por esta razón, que el presente documento se concentrará en el análisis de los sistemas de retiro de estas instituciones de educación superior, puesto que, existe una variedad de esquemas dentro de cada una de ellas. Dicho dilema es relevante, debido a que se evidenció que la insolvencia de las pensiones en estas instituciones ocasiona que éstas utilicen los recursos del subsidio ordinario (destinado al pago de nómina y gastos de operación) para cubrir sus obligaciones pensionarias (ANUIES 2016).

La presente investigación se compone de cinco capítulos. El primero presenta una descripción conceptual e histórica sobre las características de las UPES en cuanto a su estructura orgánica y operacional, así como la

[35] La tasa de reemplazo es un concepto que hace referencia a la relación entre el nivel de la pensión y el nivel de ingresos con que se realizaron las aportaciones a lo largo del ciclo laboral de los trabajadores. Esta tasa nos dará una medida de la pérdida del poder adquisitivo que se va a presentar en el tránsito a la situación de jubilación. Para calcularla se comparan los salarios cotizables previos a la jubilación con los montos de pensión disponibles tras el retiro.

exposición de los sistemas de pensiones que prevalecían hasta finales del siglo pasado. Se pone especial atención a la problemática que causó en las UPES el sostenimiento de los viejos esquemas de retiro, las presiones en sus finanzas y las propuestas que surgieron para abatirlas y recobrar su viabilidad financiera.

En el segundo capítulo, se describen las reformas que realizaron las UPES para comenzar con el saneamiento de sus problemas estructurales, así como la creación de fondos y programas federales para ayudar a estas instituciones. Se presentan las características que tuvieron dichos cambios y los montos asignados en el periodo de 2002 a 2018, mientras duró el apoyo para sus problemas sistémicos. Por último, en este capítulo se expone la situación actual de los sistemas de jubilación de las UPES, a partir de la eliminación de las ayudas financieras por parte de la Federación, indicando que aún persisten las presiones de sostenimiento en los fondos de pensiones de las UPES, y que éstas continúan recurriendo al subsidio ordinario para hacer frente a sus requerimientos de gasto, lo cual vulnera sus arcas.

El tercer capítulo aborda un análisis financiero de las UPES, describiendo el peso que tienen sus ingresos propios con relación a sus ingresos totales (que incluyen las transferencias estatales y federales), y a sus gastos totales, con la intención de evidenciar su autonomía financiera. Posteriormente, se presenta el análisis de los gastos, desglosando el peso que tienen sus erogaciones en servicios personales como razón de los desembolsos totales, con el objetivo de dimensionar la carga que tiene cada Universidad por el pago de sueldos y salarios de su personal dentro del total de sus costos, de la misma forma, se muestra la relación que guarda el pago en transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas sobre los gastos totales, puesto que en este rubro se consideran principalmente las partidas que las UPES realizan en el otorgamiento de becas para sus estudiantes y en las aportaciones para el pago de pensiones y jubilación de sus trabajadores.

En el cuarto capítulo, se hace una revisión de las propuestas y alternativas para aminorar la carga de los sistemas de pensiones en las UPES, rescatadas de los materiales consultados y de la evidencia obtenida. Se enlista una serie de planteamientos que ofrecen opciones para solventar las presiones financieras, y que pueden contribuir a robustecer sus esquemas de pensiones, así como algunas recomendaciones para un óptimo registro administrativo y contable, con el objetivo de crear un marco regulatorio que pueda generalizarse para el conjunto de las UPES.

Por último, se presenta un quinto capítulo con las conclusiones y consideraciones finales que se desprenden de los hallazgos expuestos a lo largo de la investigación, principalmente en relación a las condiciones existentes dentro de los esquemas de retiro de las universidades públicas, así como de su viabilidad financiera reciente, finalizando con la reiteración de las recomendaciones para que las UPES implementen una mayor supervisión y ejecución de su gasto público, atendiendo a sus disposiciones de recursos propios, con el objetivo de mantener la solvencia suficiente para hacer frente a sus compromisos de operación y, por supuesto, al sostenimiento de sus sistemas de pensiones.

1. Las Universidades Públicas Estatales

México cuenta actualmente con un sistema de educación superior diverso y heterogéneo, que incluye, de acuerdo a la Subsecretaría de Educación Superior de la SEP (SES-SEP): Universidades Públicas Federales, Universidades Públicas Estatales, Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario, Institutos Tecnológicos, Universidades Tecnológicas, Universidades Politécnicas, la Universidad Pedagógica Nacional, la Universidad Abierta y a Distancia de México, Universidades Interculturales, Centros Públicos de Investigación, y Escuelas Normales Públicas.

El conjunto de instituciones anteriormente mencionadas, tiene como rasgo principal la heterogeneidad y la disparidad. Que incluye distintos regímenes y formas de gestión, operación, financiamiento y sostenimiento.

Especialmente, las Universidades Públicas Estatales (UPES) son organismos creados por decreto de los congresos locales bajo la figura jurídica de organismos públicos descentralizados. Son instituciones autónomas, con la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas (Oliva y Espinoza, 2022), además, se encuentran amparadas en el Art. 3 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Actualmente hay una por cada entidad (con excepción de los estados de Chihuahua, Campeche y Sonora que cuentan con dos de ellas) (Mata, 2019).

Para las UPES y las Universidades Públicas con Apoyo Solidario (UPEAS), su financiamiento está compuesto por erogaciones del gobierno federal y de la entidad federativa en la que se encuentran. La diferencia entre ambas radica en que las primeras son instituciones autónomas, mientras que las segundas no gozan de este atributo (Mata, 2019).

1.1 Sistema de pensiones de las UPES

Los sistemas de pensiones y jubilaciones del personal académico en las UPES además de otros aspectos, son diferentes en cuanto a su forma de financiamiento para hacer frente al pago de estos conceptos. Se ha evidenciado la existencia de cuatro distintos modos de sufragar sus sistemas de retiro: 1) en los que la universidad es la responsable de cubrir el pago; 2) en los que existe una coparticipación entre la universidad y la institución de seguridad social;[36] 3) en los que el pago corre por cuenta de la institución de seguridad social y, 4) en los que los trabajadores reciben dos pensiones. De conformidad al tipo de financiamiento establecido, se ha dado el efecto de que en varias universidades tengan pasivos muy importantes por las pensiones y jubilaciones, los que comprometen el canalizar sus recursos para cubrirlos (Oliva, 2013).

En la actualidad los planes de retiro se encuentran regulados por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR). Sin embargo, de acuerdo con Gómez y Castillo (2019, Op. cit.) los planes de retiro pertenecientes a las UPES, al igual que otros muchos planes de pensiones (estatales, municipales, de instituciones de educación privadas, etc.) no son regulados por la CONSAR.

Particularmente, los sistemas de pensiones para universidades autónomas se caracterizan por falta de regulación, puesto que dicha autonomía se refiere en parte a la facultad que poseen para autogobernarse,[37] es decir, darse sus propias normas dentro del marco de su Ley Orgánica y designar a sus autoridades, así como para determinar sus planes y programas dentro de los

[36] IMSS, ISSSTE u organismos estatales de seguridad social.

[37] Las características de la autonomía universitaria son: 1) Académica. Que implica que sus fines los realiza de acuerdo con la libertad de cátedra e investigación y el libre examen y discusión de las ideas; la determinación de sus planes y programas, (…); 2) De gobierno. Que implica el nombramiento de sus autoridades y el otorgamiento de sus normas dentro de los marcos de su ley orgánica; y 3) Económica, que implica la libre administración de su patrimonio (Cámara de Diputados, 1999).

principios de libertad de cátedra e investigación y, para administrar libremente su patrimonio (Cámara de Diputados, 1999).[38]

En México, al no existir ordenamientos generales que regulen la jubilación en las UPES, cada institución desarrolló su propio sistema, lo que para algunas se ha convertido en un problema de carácter financiero al traer, como consecuencia, pasivos por este concepto; mismo que se ha incrementado notablemente en los últimos años (Oliva, 2013).

Respecto a lo anterior, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) ha indicado que, el pasivo que más impacta a las universidades estatales es el que se deriva de los regímenes de pensiones y jubilaciones (ANUIES, 2018). Asimismo, puntualiza que las carencias financieras de las UPES tienen diferente intensidad, puesto que cada universidad presenta problemas particulares, resultado de su propia historia, de su crecimiento y su expansión territorial, de las relaciones políticas con los gobiernos estatales y de las negociaciones realizadas con los sindicatos de trabajadores en diferentes períodos.

Sin embargo, algunas de estas instituciones han alcanzado situaciones insostenibles que representan serias amenazas a su estabilidad y su gobernabilidad, mismas que requieren ser atendidas con la mayor prioridad. Por ejemplo, para 2018, la mayor parte de las erogaciones por este concepto han sido cubiertas con recursos presupuestales del subsidio ordinario[39], por lo que la evolución previsible del costo de estas hace inviable continuar con esa práctica. La demanda de recursos económicos para el pago de pensiones se incrementará en los próximos años, en la medida en

[38] Adicionalmente, en 2021 con la formulación de la Ley General de Educación Superior (LGES); se limita la posibilidad de que los poderes ejecutivos y legislativos (federales como estatales) modifiquen unilateralmente las leyes orgánicas de las instituciones autónomas.

[39] Se trata de subsidios ordinarios o regulares, los cuales se destinan principalmente para el sostenimiento de su funcionamiento, a través del gasto corriente y gasto de operación a las Universidades Públicas Estatales, Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario y Universidades Interculturales para que cumplan con su función educativa.

que una proporción mayor de la población académica actualmente activa se retire (ANUIES, 2018).

El modelo de financiamiento de UPES es, principalmente, a través de recursos públicos. Se conforma de transferencias federales, estatales y de ingresos propios[40]. El gobierno federal les otorga financiamiento anual a través de un subsidio ordinario y subsidios extraordinarios[41]. A su vez, los gobiernos estatales también contribuyen mediante un subsidio ordinario y algunos de carácter extraordinario; por último, aunque en menor proporción, las universidades aportan recursos propios a su presupuesto anual mediante las cuotas de servicios académicos; ingresos financieros y otros ingresos (Mata, 2019).

1.2 Problemática de los sistemas de pensiones en las UPES

Durante los últimos años, las UPES han presentado dificultades financieras para cumplir con sus objetivos y con sus compromisos contractuales. Éstas han sido externadas ante las instancias gubernamentales con el fin de conseguir apoyos extraordinarios. No obstante, las restricciones presupuestarias que enfrentan el gobierno federal y los estatales han limitado la entrega de los recursos adicionales solicitados por las UPES para subsanar el déficit presupuestario (Mata, 2019).

En México, las UPES han tenido que enfrentar el problema de la viabilidad financiera de sus sistemas de pensiones. Así, por ejemplo, de acuerdo con la fiscalización de la deuda pública de 2017, el subsistema de las UPES tenía un

[40] Todos los ingresos que percibe la Universidad, distintos a los subsidios de los gobiernos federal y estatal y a los provenientes de programas financiados por la Secretaría de Educación Pública del gobierno federal, la Secretaría de Educación y Cultura del gobierno del estado de Sonora, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y otras dependencias públicas de las cuales deba atenderse su normatividad específica.

[41] Subsidio otorgado a través de programas o fondos especiales, tiene como fin otorgar a las universidades recursos destinados a mejorar, asegurar la calidad y resolver problemas estructurales. Éstos son percibidos por las UPES como el mecanismo empleado por la federación para la racionalización de recursos a través de procesos de planeación, evaluación y acreditación.

déficit actuarial de 1 billón 289 mil 088 millones de pesos causado por sus sistemas de pensiones y jubilaciones (ASF 2018). Lo anterior fue equivalente a 22.0 por ciento del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el año 2019 y alrededor de 22 veces el subsidio ordinario federal asignado a todas las UPES en ese mismo año (Cedillo, 2020).

La ANUIES señaló que, hasta el año 2001, eran pocas las universidades que contaban con fondos para pensiones y jubilaciones conformados por aportaciones de trabajadores y de la universidad; la mayoría de las universidades pagaban pensiones y jubilaciones con subsidios ordinarios, destinados a su funcionamiento. De esta forma, el crecimiento de la proporción de trabajadores que alcanzaron las condiciones de jubilación provocó que se acumularan pasivos que pusieron en riesgo la viabilidad de estas instituciones (Mata, 2019).

De acuerdo con Oliva y Espinoza (2022), el compromiso financiero derivado de los anteriores sistemas de jubilación y pensiones; se incrementa por el número de jubilaciones que suelen darse debido a la antigüedad de los académicos en la universidad, y por lo establecido en los contratos colectivos de trabajo (CCT) y Reglamentos de Pensiones y Jubilaciones que algunas universidades tienen.

Las UPES han enfrentado, desde principios del presente siglo, la inviabilidad financiera de sus sistemas de pensiones, debido al envejecimiento de sus trabajadores y a la aplicación de regímenes generosos sin los mecanismos adecuados de capitalización. Sin embargo, a pesar de los riesgos de no reformar sus sistemas pensionarios, aún existen instituciones que no han realizado algún cambio al funcionamiento de su modelo original (Cedillo, 2020).

Con base en lo anterior, es importante mencionar que la diferenciación en las condiciones de jubilación de los trabajadores mexicanos se presenta de manera acentuada en las UPES. Algunas de éstas, en diversos estados de la

República Mexicana, establecieron desde hace varias décadas, regímenes especiales de retiro en sus contratos colectivos y reglamentos que superaban ampliamente los beneficios del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) o el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Por otro lado, el resto se limitó a incorporar a sus trabajadores a estos regímenes que ofrecen las instituciones de seguridad social (Bensusán y Ahumada, 2006).

2. Reformas a los sistemas pensionarios de las UPES

En el año 2001, la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la ANUIES impulsaron la realización de estudios actuariales estandarizados a la mayoría de los sistemas de pensiones universitarios. Los estudios tenían el propósito de generar información confiable y actualizada sobre la situación financiera de los sistemas. De este modo, se cubriría un vacío de información existente en ese momento, pues anteriormente, las evaluaciones a los sistemas de pensiones no eran comparables entre sí, debido a que cada universidad utilizaba criterios distintos para realizarlos (Cedillo, 2020). Fue de ese modo que implementaron una serie de reformas estructurales que buscaría resolver dicha problemática.

Con base en los resultados de los estudios referidos, las autoridades educativas determinaron que no era posible diseñar estrategias únicas, sino que, éstas debían estar en función de la situación de cada institución. En ese sentido, la Cámara de Diputados aprobó en el PEF 2002 la creación del Fondo de Apoyos para la Atención a Problemas Estructurales de las UPES, programa presupuestal de carácter extraordinario con una partida inicial de un mil millones de pesos, que tuvo la finalidad de apoyar a las universidades con sus pasivos contingentes e impulsar mejoras en sus sistemas de pensiones y jubilaciones. De acuerdo con los lineamientos del programa, las instituciones interesadas en obtener recursos debían elaborar proyectos de reforma al modelo pensionario, los cuales serían analizados por una comisión integrada por la SEP y la ANUIES.

Derivado de estos estudios, se evidenció que los sistemas de jubilaciones y pensiones de las universidades públicas generaron un pasivo contingente que ha impactado negativamente la viabilidad financiera de éstas. Esto se produjo, entre otros factores, debido a que las pensiones se pagaban de manera dinámica, es decir, los beneficiarios recibían el mismo sueldo que un trabajador en activo, además, contaban con beneficios recibidos por las condiciones contractuales pactadas entre instituciones y sindicatos

referentes a la jubilación (García en: Mendizábal, 2012). Por ejemplo: las pensiones se pagaban de forma dinámica, donde el monto aumenta al igual que el salario de un trabajador en activo, asimismo, la edad promedio de jubilación era de 52 años, la antigüedad requerida promedio era de 25 años, y la jubilación se otorgaba con el último salario recibido (SES-SEP, 2018).

A raíz de los compromisos convenidos, las UPES, que tenían bajo su responsabilidad el pago de una parte o la totalidad de las pensiones de sus jubilados, reformaron sus regímenes de pensiones y jubilaciones en distintos niveles, efectuando cambios para prolongar la vida laboral de sus trabajadores y generar fondos con las aportaciones gubernamentales, universitarias e individuales de sus empleados.

2.1 Características de las reformas

Las modificaciones a los esquemas de retiro, han quedado registradas en sus contratos colectivos y en los reglamentos de aplicación de los regímenes de pensiones y jubilaciones de cada una de las universidades, de acuerdo con los siguientes criterios (ANUIES, 2016):

i. La edad para la jubilación es entre 60-65 años y 30 años en el servicio.
ii. Aportación de los trabajadores y la universidad en la creación del fondo de pensiones e incremento de las aportaciones en años subsecuentes.
iii. Establecimiento de un salario regulador para el otorgamiento de la pensión.
iv. Eliminación de dobles pensiones.
v. Estímulos por diferir la jubilación sin formar parte del salario regulador.
vi. Nuevos esquemas de jubilaciones y pensiones para las nuevas generaciones.

Las mejoras citadas implican un impacto a los trabajadores universitarios al limitar o eliminar algunas de sus prestaciones laborales e imponer costos adicionales. Desde que el Fondo de Apoyo a las Reformas Estructurales de

las Universidades Públicas Estatales (FAREUPE) entró en operación en 2002, algunas universidades realizaron diversos cambios a sus sistemas de pensiones. Las reformas pueden clasificarse de la siguiente manera con base en Cedillo (2020, Op. cit.):

- **De creación de fondos para la capitalización del sistema de pensiones.** Las instituciones establecieron porcentajes de aportación para la universidad, los trabajadores activos y, en algunos casos, para los pensionados.
- **De incrementos en los requisitos para acceder a la prestación**. Esto implicó, entre otras cosas, aumentar los años de servicio y la edad biológica para acceder a la jubilación y pensión; y establecer un salario regulador para el cálculo del pago de las pensiones. Los cambios fueron graduales y diferenciaban a los trabajadores actuales de las nuevas contrataciones.
- **De cambios en el modelo del sistema de pensiones**. Hubo instituciones que eliminaron las pensiones dobles, otras transfirieron por completo o parcialmente sus obligaciones a instituciones de seguridad social al migrar a sistemas externos o complementarios.

El criterio principal de evaluación y distribución del subsidio fue la proyección de ahorro generado en los sistemas, sin embargo, también era necesario demostrar que las reformas propuestas eran viables y de carácter irrevocable (SEP-ANUIES s. f.; SEP 2018 en: Cedillo, 2020).

Como requisitos generales para participar en el FAREUPE, las reformas realizadas habrían de cubrir tres rubros:

1. La disminución de pasivos en generaciones actuales.
2. La disminución de pasivos en generaciones futuras.
3. El incremento de cuotas y reservas para el fondo de pensiones de cada institución.

De la misma forma, los requisitos específicos de acceso al FAREUPE para las reformas estructurales de los sistemas pensionarios de las universidades se enumeran a continuación:

I. Realizar una evaluación actuarial estandarizada en las universidades que efectúen modificaciones a su esquema actual jubilatorio, así como pagos únicos, con el fin de llevar a cabo comparativos que determinen la reducción del déficit actuarial de los beneficios, la reducción de los pasivos contingentes adquiridos y el ahorro fiscal.
II. Hacer reformas a los contratos colectivos, estatutos y, en su caso, a las leyes orgánicas de las universidades públicas que garanticen la aplicación de las reformas estructurales. La celebración de un convenio especial con documento depositado, ratificado y certificado ante la Junta respectiva de Conciliación y Arbitraje.
III. Crear la figura jurídica de inversión de la reserva, en la cual se efectuarán las aportaciones del fondo extraordinario y de las reservas actuales y futuras, de manera transparente, eliminando la posibilidad de utilizar los recursos para otros fines y con auditoría externa por parte de la autoridad federal.
IV. Adicionalmente, en caso de ser beneficiados, no podrán utilizar los recursos extraordinarios asignados, para la contratación de personal, pago de salarios o prestaciones, sobresueldos, estímulos o compensaciones del personal administrativo, ni el pago de pasivos de naturaleza diferente a los relacionados con sus sistemas de pensiones.

El resultado de estas medidas se puede enumerar de acuerdo con García (2012) como sigue:

a. Se aumentó la edad de jubilación a 60 años.
b. Se aumentó la antigüedad para pensionarse a 30 años de servicio.

c. Se creó un fondo de pensiones fijando una aportación por parte de los trabajadores y otra de la institución, o bien, se incrementaron las cuotas en caso de que ya existieran fondos.
d. Se estableció un salario regulador para el otorgamiento de las pensiones.
e. Se crearon esquemas pensionarios diferenciados para los trabajadores en activo y para los que se incorporaron por primera vez.

Para las generaciones activas se establece:

- Incorporación de una edad mínima de jubilación al esquema de pensión por antigüedad, de forma gradual con el fin de afectar en lo mínimo a los trabajadores en activo.
- Modificaciones graduales a los esquemas de pensiones por edad y antigüedad, incrementando la edad requerida y los años de servicio mínimos en relación con el esquema anterior.
- Implementación de bonos o esquemas de remuneración adicional, para aquellos trabajadores que difieran su fecha de jubilación, sin formar parte de la pensión que recibirán.
- Estructura de cuotas y aportaciones crecientes de forma anual, hasta llegar a niveles mayores al 15% de las nóminas en el futuro.

Para los trabajadores que se incorporan por primera vez, se establece lo siguiente:

- Acceso a la pensión por jubilación con al menos 65 años de edad y 30 años de servicio.
- Esquema de jubilación anticipada a partir de los 60 años.
- Régimen de cuotas y aportaciones de forma inmediata a los niveles máximos de la generación actual.

- Portabilidad de las cuotas a efectos de homogeneizar con la tendencia nacional de cuentas individuales.
- Salario regulador.

Es importante mencionar que antes de adoptarse las modificaciones a los esquemas pensionarios, en el conjunto de universidades públicas prevalecían las siguientes circunstancias:

a) Universidades que no contaban con un sistema de pensiones formal y que, por tanto, sólo hacían frente a pagos únicos (es decir, la persona recibe en un solo pago el total de su fondo para el retiro).
b) Universidades afiliadas al IMSS, al ISSSTE o al sistema estatal de seguridad social y, consecuentemente, pagaban las cuotas obrero-patronales.
c) Universidades que contaban con un sistema de pensión formal, bajo su responsabilidad parcial y que era complementaria al de alguna institución de seguridad social, por lo que hacían frente a las cotizaciones de esta última y, a la vez, a las pensiones parciales y a los pagos únicos.
d) Universidades que cuentan con un sistema de pensiones formal, bajo su responsabilidad total, haciendo frente a las pensiones totales y a los pagos únicos.
e) Universidades que cuentan con un sistema de pensiones formal, bajo su responsabilidad total y, además, sus trabajadores reciben pensiones de otra institución de seguridad social, por lo que hacen frente a las cotizaciones de éstas, así como a las pensiones totales y a los pagos únicos.

2.2 Fondo de apoyo a la problemática de pensiones en las UPES

El FAREUPE, que desde su creación ha recibido denominaciones distintas, tuvo por objetivo apoyar a las UPES que requerían abatir los pasivos

contingentes derivados del pago de pensiones y jubilaciones. Para regular el acceso y la entrega de estos recursos se formularon lineamientos, como la actualización de los estudios actuariales, la elaboración del dictamen sobre la utilización del fondo de pensiones y jubilaciones, así como acciones de transparencia y rendición de cuentas sobre el uso de los recursos (Mata, 2019).

En el 2002, 26 universidades presentaron sus proyectos de reforma, de los cuáles, 20 fueron apoyados con el FAREUPE, programa que estuvo vigente hasta 2018. Para disminuir las jubilaciones a edad temprana, se estableció un criterio de edad (60 años) aunado al de antigüedad (30 años laborados) para acceder a la pensión, crear un fondo de pensiones fijando una aportación por parte de los trabajadores y de la institución (o incremento de las cuotas en caso de que ya existieran fondos), establecer un salario regulador para el otorgamiento de las pensiones, eliminar dobles pensiones (ISSSTE o IMSS) y crear nuevos esquemas de jubilación y pensión para las nuevas generaciones, con requisitos y mecanismos de financiamiento apropiado (Oliver, 2007).

Cuadro 2.1

Número total de reformas por UPE al 2018	
Universidad	**Total**
Universidad Autónoma de Tamaulipas	**6**
Universidad Autónoma de Yucatán	**5**
Universidad Autónoma del Estado de Morelos	**4**
Universidad Autónoma de Chihuahua	**3**
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	**3**
Universidad Autónoma de Baja California	**3**
Universidad Autónoma de Baja California Sur	**3**
Universidad Autónoma de Coahuila	**3**
Universidad Autónoma de Sinaloa	**3**
Universidad de Guanajuato	**3**
Instituto Tecnológico de Sonora	**2**
Universidad Autónoma de Ciudad Juárez	**2**
Universidad Autónoma de San Luis Potosí	**2**
Universidad Autónoma de Aguascalientes	**1**
Universidad Autónoma de Campeche	**1**
Universidad Autónoma de Chiapas	**1**
Universidad Autónoma de Guerrero	**1**
Universidad Autónoma de Nayarit	**1**
Universidad Autónoma de Nuevo León	**1**
Universidad Autónoma de Querétaro	**1**
Universidad Autónoma de Tlaxcala	**1**
Universidad Autónoma de Zacatecas	**1**
Universidad Autónoma del Carmen	**1**
Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	**1**
Universidad Autónoma del Estado de México	**1**
Universidad de Colima	**1**
Universidad de Guadalajara	**1**
Universidad de Sonora	**1**
Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	**1**
Universidad Juárez del Estado de Durango	**1**
Universidad Veracruzana	**1**
Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca	**0**
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	**0**
Total de las UPES	**60**

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de Cedillo (2020).

Por otra parte, a pesar de los incentivos por parte del gobierno federal, y de tener claro el tipo de acciones necesarias para mejorar la viabilidad de sus sistemas de pensiones, las UPES que hicieron cambios en la operación de éstos, lo hicieron de forma diferenciada en cuanto al tiempo y alcance (Aguirre 2012; ANUIES 2016). Sin embargo, hubo universidades que recibieron recursos del fondo y no modificaron sus esquemas pensionarios. Por ejemplo,

la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca recibió 78 millones 729 mil pesos en el año 2006 sin aplicar alguna reforma (Cedillo, 2020).

Se destaca que, el Fondo de Apoyos para la Atención a Problemas Estructurales, como se le conoce desde 2017[42], liberó recursos por 20 mil 430.3 millones de pesos entre 2002-2018 (a pesos constantes de 2018); que, además de incidir en la disminución de los pasivos contingentes, contribuyó a la creación de fondos en cinco universidades para el pago de finiquitos con aportaciones de los trabajadores, así como reformas a los sistemas de pensiones y jubilaciones de las UPES restantes. No obstante, los montos asignados a este fondo disminuyeron desde 2010 en 49.77 por ciento, pasando de 1 mil 365.8 millones de pesos constantes a 686 millones en 2018 (véase cuadro 2.2). Así, si bien la estrategia contribuyó a mitigar el problema, se considera que aún está lejos de haberse resuelto en su totalidad (Mata, 2019).

Al respecto, es importante indicar que las asignaciones autorizadas al fondo para reformas estructurales de los sistemas de pensiones y jubilaciones; apoyaron a 24 universidades, que originalmente tuvieron acceso al fondo, hasta 33, en 2018 (Oliva y Espinoza, 2022). Los montos asignados al referido fondo se muestran en el cuadro 2.2, en el que se puede advertir que, a partir de 2016 se destinaron recursos por debajo de los 800 millones de pesos.

[42] El fondo ha tenido tres denominaciones en las reestructuraciones programáticas del Presupuesto de Egresos de la Federación, a saber: De 2002 a 2010 Fondo de Apoyo para Reformas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales (U007). De 2011 a 2013 Fondo para la Atención a Problemas Estructurales de las UPES (U066). De 2014 a 2018 Apoyos para Saneamiento Financiero y la Atención a Problemas Estructurales de las UPES (U081) (Oliva y Espinoza, 2022).

Cuadro 2.2

Montos asignados para el Fondo de Apoyos para la Atención a Problemas Estructurales, 2002-2018[1]
(Millones de pesos de 2018)

Año	Monto asignado
2002	1,930.9
2003	1,846.9
2004	659.8
2005	1,186.4
2006	654.9
2007	1,889.6
2008	1,797.5
2009	1,707.0
2010	1,365.8
2011	1,208.5
2012	951.5
2013	1,038.8
2014	1,018.9
2015	990.4
2016	888.8
2017	608.7
2018	686.0
Total del periodo	**20,430.3**

1/ Para los años de 2019 a 2022, no hay información disponible.

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SEP-SES y Oliva y Espinoza (2022).

Cabe señalar que, a pesar de las reformas adoptadas por las UPES en 2002 y 2003, continúan existiendo fuertes disparidades entre las instituciones que recibieron fondos de apoyo y las que se encuentran bajo el régimen del ISSSTE. Por ejemplo, con base en Bensusán y Ahumada (2006) en total, 23 universidades mantienen, tanto para las nuevas como para las actuales generaciones, regímenes sustancialmente más protectores (y costosos), sea que se trate de prestaciones complementarias, adicionales o desvinculadas de esos regímenes (SEP-ANUIES, 2004).

2.3 Características actuales de los sistemas de jubilación en las UPES

Los estudios actuariales realizados mostraron la diversidad de los esquemas pensionarios de las UPES. Había tantos modelos como universidades, sin

embargo, en términos generales es posible agruparlos en cuatro grandes tipos:

1) **Los sistemas externos, jubilación a cargo de instituciones de seguridad social**. En este caso las pensiones son gestionadas únicamente por una institución de seguridad social bajo sus propios términos. Las universidades solo son responsables de cubrir las cotizaciones correspondientes y de realizar un pago único por concepto de jubilación.
2) **Los sistemas complementarios**. En este modelo los trabajadores reciben una pensión por parte de alguna institución de seguridad social (como el IMSS o ISSSTE) en los términos que estas instituciones establecen. La universidad es responsable de cubrir las cotizaciones ante la dependencia de seguridad social, y realiza un pago complementario a los trabajadores con el objetivo de reducir o eliminar la diferencia con el salario que tenían en activo.
3) **Los sistemas propios, jubilación a cargo de la Universidad.** En donde la universidad es la única responsable de la gestión del sistema, de modo que asume la obligación de cubrir el pago completo de las pensiones. Los criterios para que los trabajadores puedan acceder a una pensión, las características de la prestación y los mecanismos de financiamiento son aprobados por la institución junto con las organizaciones sindicales reconocidas oficialmente por ella.
4) **Los sistemas dobles.** En este esquema el trabajador recibe dos pensiones completas: una por parte de la universidad y otra por alguna institución de seguridad social (IMSS, ISSSTE u organismos estatales de seguridad social). Las UPES además de tener la responsabilidad de cubrir el costo total del sistema de pensiones propio, deben cubrir las cotizaciones correspondientes ante la institución de seguridad social (SEP-ANUIES; CIEP 2017 en: Cedillo, 2020).

Respecto a lo anterior, en la siguiente tabla se presenta, por grupo, las universidades clasificadas de acuerdo con los sistemas de pensiones y jubilaciones implementados, con base a información de Oliva y Espinoza (2022, Op. cit.):

Tabla 2.1

Sistema de Jubilación de Acádemicos en las UPES		
Grupo	**Universidad**	**Institución de Seguridad**
1	Universidad Autónoma de Coahuila	PBSTEPEC[1]
	Universidad Autónoma de Chiapas	ISSSTE
	Universidad Autónoma de Guerrero	ISSSTE
	Universidad Autónoma del Estado de México	ISSEMYM[2]
	Universidad Autónoma de Quintana Roo	IMSS
	Universidad Autónoma de Occidente	IPES[3]
	Universidad Autónoma de Tlaxcala	IMSS
	Universidad Veracruzana	IPE[4]
Grupo	**Universidad**	**Institución de Seguridad Social + pago complementario (COMP)**
2	Universidad Autónoma de Aguascalientes	IMSS+COMP
	Universidad Autónoma de Baja California	IMSS+COMP
	Universidad de Colima	IMSS + COMP
	Universidad Autónoma de Chihuahua	IPCECH[5]+COMP
	Universidad de Guanajuato	ISSEG[6]+ COMP
	Universidad Michoacana San Nicolás Hidalgo	IMSS +COMP
	Universidad Autónoma de Nayarit	IMSS +COMP
	Universidad Autónoma de San Luis Potosí	ISSSTE +COMP
	Universidad de Sonora	ISSSTESON[7] +COMP
	Instituto Tecnológico de Sonora	ISSSTESON+COMP
Grupo	**Universidad**	**Universidad**
3	Universidad Autónoma de Baja California Sur	X
	Universidad Autónoma del Carmen	X
	Universidad Autónoma de Ciudad Juárez	X
	Universidad Autónoma de Guadalajara	X
	Universidad Autónoma de Nuevo León	X
	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	X
	Universidad Autónoma de Sinaloa	X
	Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	X
	Universidad Autónoma de Yucatán	X
Grupo	**Universidad**	**Sistemas Simultáneos**
4	Universidad Autónoma de Campeche	Universidad e Institución de Seguridad Social
	Universidad Juárez del Estado de Durango	ISSSTE y UNIVERSIDAD
	Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	IMSS y UNIVERSIDAD
	Universidad Autónoma del Estado de Morelos	IMSS y UNIVERSIDAD
	Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca	IMSS y UNIVERSIDAD
	Universidad Autónoma de Querétaro	IMSS+ COMP
	Universidad Autónoma de Tamaulipas	IMSS+ADICIONAL IMSS+COMP
	Universidad Autónoma de Zacatecas	ISSSTE+COMP

1/ Pensiones y otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación Pública del Estado de Coahuila.
2/ Instituto de Seguridad Social del Estado de México.
3/ Instituto de Pensiones del Estado de Sinaloa.
4/ Instituto de Pensiones del Estado.
5/ Instituto de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua.
6/ Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato.
7/ Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora.
Fuente: Elaborado por el CEFP con información de: Oliva y Espinoza (2022).

Además de las problemáticas de financiamiento de los esquemas descritos, las tendencias demográficas y económicas del país suman a los factores que hacen que los sistemas de pensiones en las UPES se vean presionados financieramente. En ese sentido, cabe comentar que, las UPES cuentan con una plantilla de trabajadores académicos de más edad y cercanos al retiro,

con mayores expectativas de vida y con ingresos significativamente por encima del salario mínimo. El sistema de beneficios definidos, que había estado vigente en estas instituciones hasta los primeros años del presente siglo, ya no es viable en tales circunstancias (Toscano y Calderón, 2017).

Sobre esta línea, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en su revisión de Desempeño al Régimen de Pensiones y Jubilaciones, concluyó que, de las universidades que fueron beneficiadas con el Fondo de Apoyo a las Reformas Estructurales, si bien habían impactado positivamente en la viabilidad financiera de los sistemas de jubilaciones y pensiones de las universidades estatales, no habían logrado revertir las tendencias de los pasivos laborales contingentes (Mata, 2019).

Con base en lo anterior, la ASF señaló que, se debe impulsar a las universidades que reciben fondos para solventar sus pasivos laborales, a que transparenten la información relacionada con sus sistemas de pensiones y jubilaciones, y que, además, atiendan lo solicitado por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) en cuanto al desglose de los montos erogados en pensiones y jubilaciones (Mata, 2019). De ese modo, la rendición de cuentas de las UPES permitirá determinar con mayor precisión el pasivo contingente de éstas, así como la carga financiera que las afecta, y, al mismo tiempo, tengan los elementos para su planeación financiera.

2.4 Situación actual del financiamiento a problemas estructurales de las UPES

A partir de 2019, con la puesta en marcha del proyecto de austeridad de la actual administración federal, fue eliminado el FAREUPE, considerado el único instrumento de apoyo federal a la capitalización de los fondos de pensiones de las UPES. Su cancelación fue definitiva en el Presupuesto Federal de 2021 (PEF 2021).

Lo anterior, fue resultado del cuestionamiento sobre la continuidad de las acciones impulsadas por la SEP relativas al fortalecimiento de las UPES, tanto en su operación ordinaria como en la realización de proyectos de fortalecimiento académico e institucional. Las decisiones tomadas por las autoridades de la SHCP, implicaron frenar proyectos como el de atención a problemas estructurales de las universidades; particularmente, en el tema relacionado con los sistemas de pensiones y jubilaciones (Mendoza, 2019).

Al suprimirse el referido programa, las UPES nuevamente enfrentan el problema de cómo financiar sus fondos de pensiones, puesto que en la actualidad la mayoría de las universidades públicas no cuentan con la suficiente solidez financiera para cubrir dichas obligaciones con los recursos que ellas mismas generan, sin comprometer el presupuesto que les es asignado para su operación (Mata, 2019). Esto último es de vital importancia ya que en el mediano plazo (alrededor de 10 años), se estima un gran número de personal en edad de retiro, y con ello se espera el aumento de recursos para atender el pago de sus pensiones.

A pesar de las reformas realizadas por gran número de UPES a partir de 2001, aún prevalece la ausencia de normas claras y un marco legal que dé certeza las universidades a nivel nacional en la materia de pensiones. Es por ello la importancia de que, tanto el Gobierno Federal, los estados y las propias universidades, coloquen en su agenda la precariedad de sus sistemas de retiro, ya que el proceso de reestructura de los fondos de pensiones en las UPES aún no ha terminado, por lo que se requerirán nuevas reformas y, para ello, más aportaciones extraordinarias (Brondo, 2020).

En línea con lo anterior y de acuerdo con Estrada G. (2021, Op. cit.), se requiere que las UPES formalicen y apliquen medidas de austeridad y de contención del gasto, con el objetivo de garantizar su sustentabilidad financiera en el futuro, y de la misma forma, el fortalecimiento de sus finanzas, optimizando la aplicación de los recursos propios que generan, a

fin de cumplir en forma efectiva con sus funciones sustantivas; recuperando las experiencias exitosas en el manejo eficiente de sus finanzas para compartirlo con el resto de las universidades. Esto último, cobra mayor importancia en la actualidad debido a la ausencia del FAREUPE que contribuía a subsanar sus problemas estructurales; ya que, al no contar con los recursos adicionales para estos propósitos, pondría en mayor riesgo la viabilidad financiera de las UPES (Mendoza, 2019).

3. Análisis de la situación financiera de las UPES

La educación superior es uno de los principales factores que contribuyen al desarrollo económico del país, por lo que el impulso a la educación superior es una de las prioridades a nivel nacional. Sin embargo, es importante que el costo de preparar a los profesionales que el país requiere sea lo más eficiente posible, para que sea viable su financiamiento.

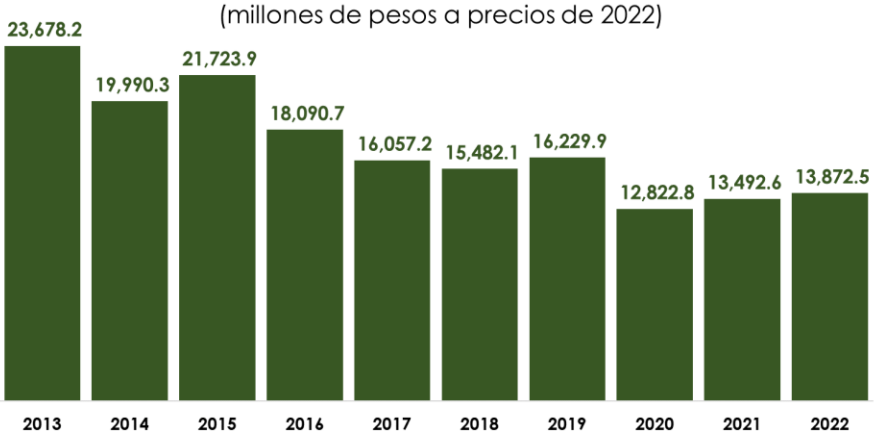
Por lo anterior, es de suma relevancia revisar el desempeño de las Universidades Públicas Estatales (UPES), en términos de su eficiencia administrativa y costos operacionales, y calcular el gasto de la formación de un profesional en cada una de ellas. Asimismo, determinar cuánto contribuye cada una de estas universidades con los ingresos que ellas mismas generan a su financiamiento operacional.

3.1 Evolución de los ingresos propios

De 2013 a 2022, los ingresos propios de las UPES a precios constantes de 2022 han presentado una tendencia a la baja. Mientras que en 2013 los ingresos generados por las universidades alcanzaron 23 mil 678.2 millones de pesos, en 2022 pasaron a 13 mil 872.5 millones de pesos (véase gráfica 3.1), lo que representa una disminución promedio anual, en términos reales, de 5.8 por ciento.

Durante el periodo indicado, fueron 21 universidades las que redujeron su generación de ingresos, destacando la Universidad Autónoma del Carmen (UNACAR), la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMEX) y la Universidad Autónoma de Tamaulipas (UAT), que redujeron sus ingresos propios a una tasa anual promedio real de 27.1, 17.9 y 13.7 por ciento, respectivamente.

Gráfica 3.1
Ingresos Propios de las UPES[1], 2013-2022
(millones de pesos a precios de 2022)



1/ No incluye a las universidades: Autónoma de Guerrero y Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, por no contar con información disponible.
Fuente: Elaborado por el CEFP con información de las cuentas públicas de las Universidades Públicas Estatales.

3.1.1 Ingresos Propios/Ingresos Totales

El cuadro 3.1 presenta la participación de los recursos propios recaudados por cada una de las UPES con relación a sus respectivos ingresos totales. Es de señalar que la universidad con un valor del indicador más alejado del cero por ciento, muestra mayor autosuficiencia dada la cantidad de ingresos propios que genera, lo que le permitirá tener una mayor autonomía financiera para destinar mayores recursos a sus prioridades de gasto, como inversión e investigación, entre otros conceptos.

Como se muestra en el cuadro 3.1, el Indicador de ingresos propios del conjunto de las Universidades expone un decrecimiento durante el periodo 2013-2022, al pasar de 15.5 a 11.5 por ciento de 2013 a 2022, esto representa una disminución de 4 puntos porcentuales (pp) en dicho lapso. Lo anterior se debe, principalmente, a un menor dinamismo en la recaudación de ingresos propios por parte de las Universidades, lo que deriva en un crecimiento más acelerado en los subsidios Federales de carácter ordinario y extraordinario, necesarios para el cumplimiento de sus compromisos financieros y de operación; es decir que, para 2022, en promedio, las UPES dependieron de casi 9 pesos de cada 10 para cubrir sus obligaciones.

Cabe mencionar que existe una gran diferencia entre la generación de ingresos propios en las UPES: en el cuadro 3.1 se observa que las universidades de: Estado de México (UAEMEX), de Chihuahua (UACH), el Instituto Tecnológico de Sonora (ITSON), la de Aguascalientes (UAA), de Baja California (UABC); tienen la mayor cantidad de ingresos propios como porcentaje de los ingresos totales, ubicándose en un rango de 21.0 y 23.0 por ciento. En contra parte, las universidades de Durango (UJED), Tabasco (UJAT), Sinaloa (UAS) y de Nayarit (UAN) presentan un porcentaje menor al 7.0 por ciento en promedio.

Adicionalmente, durante el periodo de referencia, se aprecia que sólo 12 de las 31 universidades incluidas en el cuadro 3.1 obtuvieron un crecimiento en su proporción de ingresos propios entre 2013 y 2022; destacando la Universidad Autónoma de Coahuila (UAC), para esta UPE, en 2013, sus ingresos propios significaron 6.5 por ciento de sus ingresos totales y, para 2022, la proporción fue de 11.1 por ciento, es decir, que obtuvo un incremento de 4.6 pp. Por su parte, la Universidad de Sonora (UNISON) consiguió un incremento de 4.7 pp, al pasar de 5.3 por ciento en 2013 a 10.0 por ciento para 2022.

Por otro lado, las 19 universidades restantes tuvieron una variación negativa, sobresaliendo la Universidad Autónoma del Estado de México (UAMEX), que presentó una disminución de sus ingresos propios respecto a los totales de 34.0 pp, en 2013 su razón fue de 47.6 por ciento y para 2022 ésta representó 13.6 por ciento; la Universidad Autónoma de Tamaulipas (UAT), pasó de 29.3 por ciento en 2013 a 8.0 por ciento en 2022, lo que significó una reducción de 21.3 pp; la Universidad Autónoma del Carmen (UNACAR), con un descenso de 16.2 pp (21.1 y 4.9% para 2013 y 2022, respectivamente) ; y, la Universidad Autónoma de Nuevo León, con una caída de 14.3 pp en el mismo lapso.

Cuadro 3.1

Ingresos Propios/Ingresos Totales de las UPES[1], 2013 - 2022
(Porcentajes)

Universidad	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Promedio[2]
UAEMEX	47.6	37.5	31.7	20.8	17.8	16.4	16.0	13.2	13.4	13.6	22.8
UACH	25.7	27.4	27.2	26.8	23.8	20.2	21.4	19.3	16.2	17.5	22.5
ITSON	19.8	20.4	21.8	21.2	22.9	26.8	24.0	21.8	18.4	22.6	22.0
UAA	23.1	23.8	23.5	22.6	18.6	18.5	20.4	18.1	22.0	25.1	21.6
UABC	27.5	25.1	23.9	23.2	23.2	21.5	25.0	11.8	14.2	17.3	21.3
UNACAR	21.1	19.9	64.0	45.1	21.3	6.1	8.2	4.6	4.9	4.9	20.0
BUAP	22.8	20.6	19.2	18.1	18.0	18.1	21.2	18.3	22.9	20.1	19.9
UASLP	17.7	17.6	17.5	18.7	19.4	19.8	20.0	18.2	18.8	17.8	18.5
UANL	29.0	13.7	14.4	16.8	15.1	17.0	15.4	12.8	15.1	14.7	16.4
UAQ	22.0	14.4	19.9	16.2	16.0	13.9	15.8	13.9	15.7	14.0	16.2
UACJ	18.8	14.4	15.6	15.5	18.8	14.1	19.7	12.5	13.7	16.1	15.9
UAT	29.3	26.0	15.5	15.6	11.4	10.8	9.9	8.9	8.9	8.0	14.4
UGTO	11.9	9.9	15.2	11.9	14.6	14.7	15.0	12.3	11.9	12.1	13.0
UAC	6.5	6.6	17.0	19.8	18.5	15.0	10.8	10.5	10.6	11.1	12.6
UATx	15.4	13.2	13.0	11.4	11.1	11.9	12.1	9.9	10.9	12.3	12.1
UAEH	7.1	7.4	14.7	9.7	9.1	9.3	18.5	12.1	12.4	12.6	11.3
UACAM	13.8	11.5	10.8	8.6	9.9	10.2	10.7	7.6	7.4	9.6	10.0
UAZ	5.7	14.6	26.6	10.9	8.1	3.8	6.4	5.3	6.4	6.3	9.4
UCOL	12.1	N/D	4.2	N/D	11.7	10.6	9.1	6.8	7.7	6.8	8.6
UABCS	11.9	10.4	5.5	4.3	4.5	7.7	8.1	16.7	5.4	N/D	8.3
UdeG	7.2	8.3	11.0	8.5	6.9	6.9	8.6	8.0	7.9	9.2	8.2
UNISON	5.3	4.4	4.4	8.0	8.3	8.5	8.9	9.1	10.5	10.0	7.7
UV	12.7	11.0	5.8	5.8	6.0	6.1	8.2	5.9	5.4	7.7	7.5
UMSNH	10.6	6.9	6.4	6.5	7.4	6.9	7.4	6.9	7.1	8.5	7.4
UAEM	9.6	6.1	7.8	7.6	6.3	6.8	8.6	5.9	6.6	6.8	7.2
UADY	9.3	8.3	7.5	8.7	8.5	8.6	10.0	0.4	0.4	9.5	7.1
UNACH	6.9	7.5	8.0	8.5	8.8	7.7	7.0	4.7	4.8	6.3	7.0
UAN	13.7	10.1	9.2	7.3	5.0	8.7	4.0	2.9	3.8	4.2	6.9
UAS	6.7	7.6	7.3	6.0	7.3	6.9	6.7	4.8	4.5	6.1	6.4
UJAT	4.1	3.9	4.6	5.5	5.7	5.9	4.7	3.4	4.9	5.6	4.8
UJED	5.1	5.5	3.8	3.6	3.9	3.5	3.2	3.1	3.6	8.6	4.4
Total de UPES	**15.5**	**13.8**	**15.4**	**13.8**	**12.5**	**11.7**	**12.4**	**10.0**	**10.2**	**11.5**	**12.7**

1/ No incluye a las universidades: Autónoma de Guerrero y Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, por no contar con información disponible.

2/ El promedio de la Universidad de Baja California Sur (UABCS) sólo es hasta el año 2021. La Universidad de Colima (UCOL) no incluye datos para los años 2014 y 2016.

N/D: No Disponible.

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de las cuentas públicas de las Universidades Públicas Estatales.

3.1.2 Ingresos Propios/Gasto Total

En el cuadro 3.2 se muestra la evolución del Indicador Ingresos propios/Gasto total de las UPES, en el periodo comprendido del año 2013 a 2023, junto con el promedio simple para el lapso analizado.

Debe señalarse que este indicador permite conocer, en términos del gasto total, la participación que tienen los ingresos propios autogenerados por las UPES en el financiamiento de sus gastos totales. Por tanto, entre mayor sea el cociente obtenido, mayor será la capacidad de las Universidades analizadas para cubrir con sus ingresos propios todas sus necesidades de gasto.

Entre los resultados destaca que, de acuerdo con el promedio, sólo 6 de las 31 Universidades analizadas generaron ingresos superiores al 20.0 por ciento de sus gastos totales, estas Instituciones son: la Universidad Autónoma de Chihuahua (UACH), la Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA), la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMEX), la Universidad Autónoma de Baja California (UABC), el Instituto Tecnológico de Sonora (ITSON) y la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP).

Sobresale que la UACH, en promedio, cubrió el 23.1 por ciento de sus gastos totales con ingresos propios durante el periodo de análisis; sin embargo, es preciso mencionar que dicha proporción ha disminuido, pues como se observa en el cuadro 3.2, durante 2013 a 2015, esta razón fue de alrededor de 29.0 por ciento y, para 2022 bajó a 16.3 por ciento, lo que implica una reducción de 12.5 pp durante el periodo de análisis (28.8% en 2013 y 16.3% para 2022). Asimismo, la UAMEX redujo en 26.1 pp la proporción en este indicador durante el periodo analizado, ya que en 2013 fue de 39.7 por ciento y en 2022 éste significó 13.6 por ciento.

Cuadro 3.2

Ingresos Propios/Gastos Totales de las UPES[1], 2013 - 2022
(Porcentajes)

Universidad	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Promedio[2]
UACH	28.8	29.0	29.5	27.8	23.8	19.2	19.9	18.5	17.7	16.3	23.1
UAA	26.2	26.8	26.3	23.5	18.4	19.8	20.4	18.1	22.0	25.1	22.6
UAEMEX	39.7	37.5	31.7	20.8	17.8	16.4	16.0	13.2	13.4	13.6	22.0
UABC	30.2	25.3	24.2	22.1	23.4	20.0	21.7	17.0	14.8	17.3	21.6
ITSON	21.3	20.8	21.7	20.9	19.3	23.7	22.3	20.5	18.8	24.1	21.3
BUAP	26.5	22.7	20.7	20.3	17.6	19.7	21.4	18.6	23.3	19.6	21.0
UNACAR	23.8	21.3	55.6	41.5	19.6	5.5	7.5	4.1	4.7	4.9	18.9
UASLP	17.9	18.4	18.3	19.3	19.1	19.4	19.5	17.5	17.8	18.1	18.5
UANL	28.7	13.9	14.8	17.6	15.5	17.8	15.6	14.1	16.3	16.7	17.1
UACJ	19.6	16.1	16.5	16.6	19.3	13.6	20.2	13.2	16.6	16.9	16.9
UAQ	20.9	14.2	21.7	16.1	16.2	15.0	16.2	14.4	13.8	13.9	16.2
UAT	26.8	28.8	15.4	16.4	12.3	13.5	10.9	10.0	9.0	8.4	15.2
UAEH	9.4	9.6	18.1	10.9	10.4	10.9	25.4	14.8	15.8	16.3	14.2
UGTO	12.9	11.6	17.0	11.9	14.5	18.1	16.1	13.4	11.4	11.7	13.8
UATx	11.9	13.6	13.6	11.8	11.4	12.4	13.0	10.4	10.6	12.8	12.2
UACAM	18.9	13.3	11.3	10.6	11.0	11.6	12.4	8.1	8.1	12.5	11.8
UAC	4.0	5.0	13.6	12.5	19.1	14.4	8.8	10.0	9.8	10.0	10.7
UAZ	5.6	13.8	27.2	9.8	7.7	4.4	6.9	5.5	7.1	6.4	9.4
UdeG	8.5	10.0	13.4	9.6	7.6	7.1	9.0	8.4	8.8	9.7	9.2
UABCS	12.3	11.3	5.4	4.5	4.5	7.3	6.9	17.1	5.6	N/D	8.3
UCOL	12.6	N/D	4.1	N/D	10.5	9.4	8.9	6.1	7.2	6.5	8.2
UV	13.2	11.8	6.2	5.8	5.6	6.0	8.3	6.0	5.9	7.7	7.6
UNISON	5.4	4.6	4.4	8.1	7.9	7.9	8.2	9.3	9.4	9.7	7.5
UMSNH	10.2	7.4	7.1	6.4	7.0	7.0	7.4	6.7	7.1	8.3	7.5
UAEM	11.1	8.8	7.8	7.4	5.6	6.6	8.4	5.9	6.6	6.2	7.4
UADY	7.7	8.3	7.6	8.5	8.2	8.1	9.6	0.4	0.4	9.4	6.8
UNACH	8.2	7.7	7.5	7.4	7.3	6.3	6.9	4.6	3.9	6.1	6.6
UAN	13.1	9.6	7.6	7.2	4.5	7.6	3.9	2.3	3.6	4.0	6.3
UAS	6.8	7.2	6.8	6.8	6.8	6.2	6.3	5.2	4.5	5.5	6.2
UJED	5.7	7.1	4.7	4.0	3.9	3.5	3.2	3.1	3.8	9.1	4.8
UJAT	4.3	3.8	4.1	4.6	5.3	5.8	4.6	3.4	5.2	5.4	4.7
Total de UPES	**15.9**	**14.6**	**15.6**	**13.7**	**12.3**	**11.7**	**12.4**	**10.3**	**10.4**	**11.7**	**12.8**

1/ No incluye a las universidades: Autónoma de Guerrero y Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, por no contar con información disponible.

2/ El promedio de la Universidad de Baja California Sur (UABCS) sólo es hasta el año 2021. La Universidad de Colima (UCOL) no incluye datos para los años 2014 y 2016.

N/D: No Disponible.

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de las cuentas públicas de las Universidades Públicas Estatales.

En el cuadro anterior se observa que las diferencias encontradas entre la recaudación de ingresos propios de las Universidades son muy evidentes, ya que 19 de las UPES financiaron menos del 15.0 por ciento de sus gastos totales con sus ingresos propios. Llama la atención que, la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco (UJAT), la Universidad Juárez del Estado de Durango (UJED), así como las universidades autónomas de Sinaloa (UAS), Nayarit

(UAN), Chiapas (UNACH) y Yucatán (UADY); fueron las que menos ingresos propios recaudaron en comparación con sus gastos totales, al registrar un indicador promedio menor al 7.0 por ciento durante el periodo de estudio.

Debe señalarse que el promedio conformado por todas las Universidades incluidas durante el lapso referido fue igual a 12.8 por ciento; es decir, que los ingresos propios de las instituciones contribuyeron con menos de una quinta parte al financiamiento de sus gastos totales. Se destaca también, que en 2013 el promedio de las UPES fue de 15.9 por ciento y para 2022, éste fue de 11.7 por ciento, lo que representa una disminución de 4.2 pp.

Por su parte, las Universidades Autónomas que destacaron de forma positiva por presentar una participación con evolución creciente en este Indicador fueron: la Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH), que ascendió en el indicador 6.9 pp, puesto que en 2013 su razón fue de 9.4 por ciento y en 2022 16.3 por ciento, la Universidad Autónoma de Coahuila (UAC), pasó de 4.0 a 10.0 por ciento en 2013 y 2022, respectivamente, es decir, avanzó 6.0 pp y, la Universidad de Sonora (UNISON) que incrementó su proporción de ingresos propios con relación a sus gastos totales en 4.3 pp (5.4% en 2013 y 9.7% para 2022).

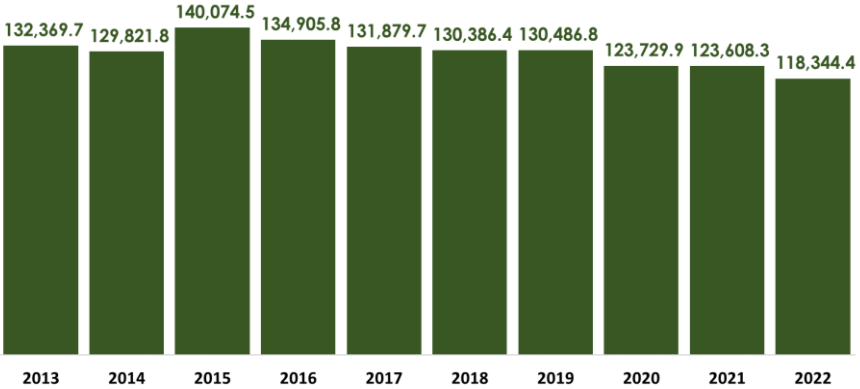
3.2 Evolución de los Gastos

Entre 2013 y 2022, siguiendo la misma trayectoria que los ingresos, y derivado de la reducción de estos, el gasto total de las UPES presenta una tendencia descendente, lo que implica mayor presión para hacer frente a sus obligaciones operativas y financieras, ya que existen obligaciones que no pueden reducirse o eliminarse (pago de nómina, mantenimiento de sus instalaciones, transferencias en becas y subsidios, así como el pago de pensiones).

Durante el periodo de estudio, la tasa de crecimiento promedio anual del gasto fue de -1.2 por ciento en términos reales, como se puede observar en

la gráfica 3.2, fue a partir de 2016 cuando la reducción en los montos de gastos totales fue más pronunciada.

Gráfica 3.2
Gasto Total de las UPES[1], 2013-2022
(millones de pesos a precios de 2022)



1/ No incluye a las universidades Autónoma de Guerrero y Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, por no contar con información disponible.
Fuente: Elaborado por el CEFP con información de las cuentas públicas de las Universidades Públicas Estatales.

3.2.1 Servicios Personales/Gastos Totales

Este indicador permite conocer y comparar la participación del costo que tienen las UPES por concepto de servicios personales; en relación con el total de sus egresos, mide la carga que tiene cada Universidad por el pago de sueldos y salarios de su personal.

Cuando el resultado del indicador es cercano al 100.0 por ciento, éste refleja que prácticamente todos los gastos de la institución se están destinando al pago de servicios personales, por lo que no se están destinando recursos al financiamiento de otros rubros importantes, tales como inversión en infraestructura y equipos, mantenimiento de las instalaciones, entre otros. En el cuadro 3.3 se presentan los resultados de la estimación del referido indicador para las instituciones analizadas durante el periodo comprendido del año 2013 al 2023. Destaca que, el gasto promedio en servicios personales de las UPES analizadas fue de 71.9 por ciento, es decir, que se destinan aproximadamente 72 pesos de cada 100 para cubrir el pago en servicios personales en las UPES.

Cuadro 3.3

Gasto en Servicios Personales/Gastos Totales de las UPES[1], 2013 - 2022
(Porcentajes)

Universidad	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Promedio[2]
UAZ	87.1	83.0	76.5	82.1	86.7	90.0	87.9	86.3	85.2	83.3	84.8
UADY	73.3	73.7	72.6	93.4	94.1	78.9	81.3	95.1	94.9	84.5	84.2
UMSNH	77.3	76.5	77.0	77.1	79.6	80.8	83.9	88.1	86.2	85.3	81.2
UV	79.7	78.9	85.3	83.0	80.3	83.6	81.4	70.0	72.4	86.2	80.1
UAN	82.7	84.5	81.4	85.5	72.7	69.2	71.9	76.2	82.4	89.0	79.6
UATx	62.6	74.2	77.9	76.4	78.2	80.3	85.4	86.0	81.8	86.2	78.9
UAS	78.9	74.6	76.8	72.5	75.6	72.2	79.7	92.6	86.0	79.8	78.9
UAEM	81.8	61.5	81.7	80.0	84.3	68.1	71.4	88.1	87.2	82.1	78.6
UdeG	87.9	77.5	72.8	74.8	75.2	75.0	76.0	78.2	79.4	78.8	77.5
UNISON	76.3	77.4	76.7	78.7	72.7	73.4	73.7	86.2	76.1	82.7	77.4
UJED	68.8	72.8	71.5	72.3	70.7	71.2	72.2	71.0	90.7	91.8	75.3
UNACH	76.2	78.6	81.2	85.8	81.6	77.9	80.9	67.5	57.9	64.4	75.2
UABC	72.7	72.4	74.2	73.9	72.5	72.9	76.0	75.8	78.7	75.4	74.4
UGTO	68.7	65.6	62.7	65.5	64.3	82.6	84.5	89.6	80.0	79.4	74.3
UASLP	70.6	73.2	71.9	74.0	72.6	74.6	74.6	76.1	75.9	76.6	74.0
UAC	85.5	56.1	61.8	47.0	81.5	78.4	64.7	85.7	86.3	87.5	73.5
UABCS	74.5	72.9	72.0	73.6	72.9	75.7	68.8	74.4	71.8	N/D	73.0
UAEMEX	41.9	57.7	61.8	67.7	75.8	79.9	80.4	82.3	80.6	84.4	71.3
UAT	59.6	65.4	61.6	67.0	72.7	75.0	75.3	81.1	77.8	74.8	71.0
UACAM	67.6	64.2	60.5	67.4	57.7	68.7	75.5	81.9	74.6	88.5	70.7
UACH	69.3	67.7	64.8	68.3	71.6	68.1	71.9	73.6	72.6	68.1	69.6
UAA	71.8	73.5	70.1	68.1	65.2	67.8	69.7	76.2	70.8	60.9	69.4
UACJ	62.3	63.3	64.1	65.7	64.2	68.2	68.5	74.7	74.8	72.4	67.8
UAEH	67.5	64.8	63.1	63.0	65.4	63.5	69.1	66.1	70.3	70.0	66.3
UCOL	64.2	N/D	49.6	N/D	57.8	63.4	73.6	74.4	72.1	70.1	65.7
UJAT	48.4	49.8	55.5	59.9	70.0	72.5	68.6	79.4	76.4	72.2	65.3
ITSON	26.9	65.8	65.0	65.9	64.2	63.5	66.0	73.9	76.3	75.2	64.3
UANL	28.8	66.9	64.3	69.1	68.2	68.5	49.0	75.1	75.2	76.2	64.1
UAQ	74.0	70.7	64.8	60.5	60.5	61.3	61.2	62.3	63.3	62.7	64.1
UNACAR	22.9	30.0	39.5	49.7	59.7	70.3	71.4	74.7	71.1	73.1	56.2
BUAP	36.9	38.5	39.7	38.0	39.8	41.9	44.9	46.1	46.6	51.5	42.4
Total de UPES	**66.0**	**67.7**	**67.7**	**70.2**	**71.2**	**72.2**	**72.9**	**77.7**	**76.6**	**77.1**	**71.9**

1/ No incluye a las universidades: Autónoma de Guerrero y Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, por no contar con información disponible.

2/ El promedio de la Universidad de Baja California Sur (UABCS) sólo es hasta el año 2021. La Universidad de Colima (UCOL) no incluye datos para los años 2014 y 2016.

N/D: No Disponible.

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de las cuentas públicas de las Universidades Públicas Estatales.

Como se observa en el referido cuadro, el gasto en servicios personales como proporción de los gastos totales presenta una tendencia creciente durante el periodo de estudio; por ejemplo, mientras que en 2013 el promedio de las instituciones analizadas era de 66.0 por ciento, para 2022 la proporción aumentó a 77.1 por ciento, un incremento de 11.1 pp. Así, se

puede deducir que la mayor parte del gasto anual de las UPES se ha canalizado al pago de servicios personales.

Asimismo, se puede observar en el cuadro anterior que el costo promedio de los servicios personales es muy elevado en cuatro instituciones, en las cuales el monto promedio sobrepasa el 80.0 por ciento de los gastos totales. Estas son: la Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ), la Universidad Autónoma de Yucatán (UADY), la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH) y la Universidad Veracruzana (UV). Dentro de estas universidades, destaca la UADY que, en los años 2016, 2017, 2020 y 2021, superó el 93.0 por ciento, lo que significó que destinó más de 93 pesos de cada 100 para cubrir sus obligaciones de sueldos y salarios con el personal.

En contraste, las Instituciones que reportaron los niveles de gasto en servicios personales más bajo son: la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), Universidad Autónoma del Carmen (UNACAR), Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ), Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL) y el Instituto Tecnológico de Sonora (ITSON), las cuales registraron un Indicador promedio inferior al 65.0 por ciento de sus gastos totales. Donde destaca la BUAP, la cual destinó, en promedio, 42.4 por ciento de sus erogaciones para cubrir el pago en servicios personales de sus trabajadores; sin embargo, debe mencionarse que su proporción aumentó 14.6 pp durante el periodo estudiado, ya que en 2013 significó 36.9 por ciento y para 2022 fue 51.5 por ciento.

Asimismo, en el cuadro 3.3 se observa que entre las Instituciones que mostraron los mayores crecimientos en sus respectivos gastos por servicios personales en relación con sus gastos totales se encuentran la UNACAR, el ITSON, la UANL y la UAMEX que, incrementaron su proporción de gasto en servicios personales en 50.2; 48.2; 47.5 y 42.5 pp, respectivamente de 2013 a 2022.

3.2.2 Gasto en Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras ayudas

Los gastos identificados dentro del clasificador por objeto del gasto en el Capítulo 4000 corresponden a las erogaciones realizadas por las universidades en Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas. En dicho Capítulo se consideran principalmente los gastos que las UPES realizan en el pago de becas para sus estudiantes y en las aportaciones para el pago de pensiones y jubilación de sus trabajadores.

Es importante señalar que los datos analizados en el presente estudio a nivel capítulo y nivel partida, proceden directamente de las cuentas públicas universitarias y de los informes financieros. Sin embargo, algunas de las cifras reportadas no presentan de manera cabal la información financiera de cada universidad, y tampoco se apegan a los criterios de registro de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), como lo manifestaron sus respectivos organismos de fiscalización, que señalaron errores en la clasificación de los registros de gastos. Por las razones antes mencionadas, únicamente se analiza a nivel Capítulo 4000 dicha información.

En el cuadro 3.4 se muestran los resultados para el periodo 2013-2022, del Indicador del Gasto en Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras ayudas sobre el Gasto total. Del cual se puede observar que, durante el periodo analizado, el promedio de la proporción de las erogaciones clasificadas en el Capítulo 4000 por las UPES fue de 5.5 por ciento de los gastos totales realizados por el conjunto de las universidades; sobresale que 5 instituciones presentaron los gastos más significativos en dicho rubro, al reportar una participación promedio del Capítulo 4000 sobre sus respectivos Gastos totales en un rango de entre 10.0 y 17.0 por ciento.

Las Universidades que reportaron en promedio un mayor gasto en dicho rubro fueron, la Universidad Juárez del Estado de Durango (UJED) que reportó un indicador de 16.6 por ciento en promedio durante el lapso de

análisis; seguida de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), con 13.8 por ciento; en tercer lugar, se ubicó la Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ), con 13.5 por ciento en promedio con respecto a sus gastos totales; y por último, las universidades de Chihuahua (UACH) y Aguascalientes (UAA), ambas con un promedio del cociente de 10.5 por ciento en promedio. Destaca la UJED que, en 2021 y 2022, redujo sustancialmente sus montos por Transferencias y asignaciones, por lo que en dichos años su proporción en el indicador fue de poco más de 1.0 por ciento, contrastando con años previos, cuando dicha razón superó el 20.0 por ciento (2017 a 2020), a lo largo del periodo registró un descenso de 15.8 pp en su proporción (17.2% en 2013 y 1.4 para 2022).

En el caso de las UPES que reportaron los menores gastos por este mismo Capítulo destacan la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ), la Universidad Autónoma del Carmen (UNACAR), la Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ), la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP), la Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH) y la Universidad Autónoma de Coahuila (UAC), que registraron un Indicador menor a 1.5 por ciento, en promedio, de sus gastos totales. La UACH, redujo su proporción en 4.7 pp, en 2013 ésta fue 4.9 por ciento y en 2022 representó 0.2 por ciento.

Cuadro 3.4

Gasto en Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas/Gastos Totales de las UPES[1], 2013 - 2022

(Porcentajes)

Universidad	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Promedio[2]
UJED	17.2	18.5	18.8	19.6	20.9	21.4	22.3	24.4	1.3	1.4	16.6
BUAP	11.8	12.1	11.3	14.0	13.3	13.9	14.5	16.2	15.0	15.6	13.8
UAQ	1.7	1.7	1.6	1.2	7.9	26.1	23.4	22.7	24.8	24.2	13.5
UACH	7.5	9.6	10.3	9.9	8.6	7.9	11.4	11.4	13.1	15.6	10.5
UAA	0.3	0.4	1.8	10.9	16.6	16.0	12.2	11.2	11.2	24.0	10.5
UAN	2.3	2.0	1.6	3.3	14.4	20.8	20.8	20.3	9.9	0.7	9.6
UCOL	8.4	N/D	7.6	N/D	8.0	8.6	10.0	6.4	10.9	12.6	9.1
UAEH	7.0	10.1	9.5	12.4	10.5	10.7	7.7	8.4	7.1	6.7	9.0
UANL	23.6	5.1	8.4	7.2	6.1	5.4	23.5	2.2	2.3	2.4	8.6
UGTO	12.3	11.4	12.0	11.9	12.8	13.8	3.0	2.6	2.3	2.2	8.4
UJAT	9.2	9.4	12.8	13.5	8.4	6.4	6.5	4.5	4.4	4.5	8.0
UAEM	N/D	N/D	N/D	N/D	13.2	12.7	13.5	0.2	0.1	0.1	6.6
UABCS	5.2	2.5	3.0	2.7	4.1	4.0	11.8	13.1	13.0	N/D	6.6
UMSNH	4.3	8.4	7.9	7.1	6.4	6.7	6.4	4.5	6.2	5.7	6.4
UAT	8.3	8.4	5.5	4.8	5.3	7.0	6.0	4.5	3.5	2.7	5.6
UAEMEX	11.0	5.0	3.0	3.2	3.6	3.3	3.1	2.4	2.0	2.1	3.9
UACAM	4.3	6.5	5.4	0.4	3.8	3.2	1.7	2.1	1.5	2.3	3.1
ITSON	N/D	2.0	2.4	2.6	2.6	2.2	2.4	2.0	1.5	1.6	2.2
UNISON	8.6	7.5	1.0	0.8	0.7	0.6	0.5	0.3	0.3	0.3	2.0
UADY	1.6	3.1	5.7	2.5	2.1	1.5	1.3	0.0	0.3	0.8	1.9
UAS	2.9	3.9	2.5	2.1	1.7	1.3	1.2	1.0	0.7	0.9	1.8
UABC	2.5	2.6	2.4	2.2	2.1	1.8	1.6	1.0	0.8	0.9	1.8
UdeG	1.8	1.9	1.7	1.6	1.8	2.1	1.8	1.5	1.1	1.2	1.7
UATx	N/D	1.5	2.7	1.4	2.1	1.2	1.3	1.4	1.3	1.4	1.6
UV	8.4	0.9	0.9	1.0	0.7	0.7	0.6	0.8	0.8	1.0	1.6
UAC	N/D	2.3	2.3	1.6	3.1	1.4	0.9	0.5	0.2	0.2	1.4
UNACH	4.9	2.7	2.5	0.9	0.7	0.7	0.5	0.3	0.2	0.2	1.4
UASLP	1.3	1.0	1.5	2.1	0.9	0.7	0.6	0.4	1.0	1.6	1.1
UAZ	1.8	2.0	1.6	1.3	1.2	1.1	0.9	0.2	0.3	0.3	1.1
UNACAR	0.2	0.2	0.6	0.7	0.7	0.3	0.3	0.4	0.7	0.1	0.4
UACJ	0.2	0.3	0.3	0.2	0.1	0.1	0.2	0.1	0.7	1.3	0.4
Total de UPES	**6.2**	**4.9**	**5.0**	**4.9**	**5.9**	**6.6**	**6.8**	**5.4**	**4.5**	**4.5**	**5.5**

1/ No incluye a las universidades: Autónoma de Guerrero y Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, por no contar con información disponible.

2/ El promedio de la Universidad de Baja California Sur (UABCS) sólo es hasta el año 2021. La Universidad de Colima (UCOL) no incluye datos para los años 2014 y 2016. Para el Instituto Tecnológico de Sonora (ITSON), la Universidad Autónoma de tlaxcala (UATx) y la Universidad Autónoma de Coahuila (UAC) el promedio es de 2014 a 2022. Para la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM) es de 2017 a 2022.

N/D: No Disponible.

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de las cuentas públicas de las Universidades Públicas Estatales.

3.3 Reflexiones sobre el análisis financiero de las UPES

Del análisis realizado sobre el desempeño de las UPES, con respecto a los costos y la eficiencia con la que éstas realizan sus funciones financieras, se

encontró que, en promedio, la proporción de los ingresos propios de las Universidades representan menos del 15.0 por ciento de sus ingresos y gastos totales. Es decir, que las finanzas públicas universitarias tienen una alta dependencia respecto a los recursos por Subsidios Federales y Estatales que reciben, lo que limita significativamente su autonomía financiera.

La operación de las UPES ha sido posible gracias a los recursos extraordinarios recibidos, mismos que les permiten cumplir con las responsabilidades contraídas con sus trabajadores, descritas en los contratos colectivos de trabajo. Lo anterior, pone en evidencia, como lo indicó Mata Z. (2019), que el subsidio extraordinario sirve para solventar insuficiencias del subsidio ordinario.

Asimismo, es importante destacar que existe una alta presión en el gasto total por el pago de los servicios personales en las UPES, ya que se encontró que el indicador Servicios Personales/Gasto total para el conjunto de las Instituciones analizadas fue de 71.9 por ciento, en promedio. Lo que significa que, aproximadamente, 72 pesos de cada 100 de las UPES se destina a cubrir el pago en servicios personales. Adicionalmente, se observó que en las universidades de Zacatecas (UAZ), Yucatán (UADY), Michoacán (UMSNH) y la Universidad Veracruzana (UV), el monto del gasto por este rubro sobrepasa el 80.0 por ciento de sus gastos totales. Esta alta presión que ejerce el pago de los servicios personales, restringe el gasto en otros rubros importantes como la inversión y/o mantenimiento de las instalaciones educativas.

Por su parte, las erogaciones clasificadas como Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas por las UPES fueron equivalente, en promedio, al 5.5 por ciento de los gastos totales realizados por el conjunto de las Universidades para el periodo 2013-2022. Entre las cuales destaca la Universidad Juárez del Estado de Durango por reportar el nivel más alto de este Indicador debido, principalmente, a una elevada presión financiera por

las significativas aportaciones que tuvo que realizar al fondo de pensiones y jubilaciones de sus trabajadores hasta el año 2020. Un caso similar ocurrió en las Universidad de Puebla, Querétaro y Chihuahua, que también reportaron montos elevados por el pago de pensiones y jubilaciones durante el periodo de estudio.

Por último, una de las principales conclusiones a partir de la revisión de los Ingresos y Gastos de las UPES, es que existen grandes disparidades en la calidad de la información que tienen disponible dichas Instituciones; no obstante, se desprende que las universidades tienen la responsabilidad de hacer más eficiente el financiamiento de sus gastos y también requieren de hacer mayores esfuerzos por aumentar sus ingresos propios, con la finalidad de contribuir a dicho financiamiento.

Un elemento más que debe señalarse, es la necesidad de mantener actualizada y desglosada toda la información financiera de las Universidades Autónomas, ya que varias de ellas, bajo el argumento de que no tienen que suministrar información debido a su autonomía, no tienen disponible su información de manera completa y desagregada, la cual es de carácter público. Estos organismos no deben de olvidar que su autonomía es sólo de gestión, no económica, puesto que los recursos que reciben mayormente son públicos y, por tanto, por ley tienen la obligación de presentar esta información, como lo especifica la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en la Fracción I, Apartado A del Artículo 6to., que respalda la obligación de transparentar la información pública en todas las instituciones que reciban financiamiento público.

De ese modo, las UPES, como instituciones receptoras de recursos públicos, están obligadas a la transparencia y rendición de cuentas, estipulados en el marco jurídico federal y local. En este sentido, el ejercicio, control y evaluación de su gasto atiende a lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) (Mata, 2019).

4. Propuestas y alternativas para aminorar las presiones financieras de los sistemas de pensiones en las Universidades Públicas Estatales

De acuerdo con Mata Z. (2019, Op. cit), un problema en el proceso de planeación y programación del presupuesto de las UPES es que no existen reglas establecidas para la asignación de recursos ni fórmulas que definan, con base en indicadores claros (por ejemplo: matrícula, eficiencia terminal, calidad educativa, entre otros), los montos que corresponderían a cada universidad. Como consecuencia, los recursos inerciales arrastran vicios del pasado, y los recursos adicionales varían en función de la capacidad de gestión de rectores y gobernadores. Para esto último, Mata Z. propone: establecer reglas claras, acompañadas de fórmulas, para la asignación de recursos federales y estatales para las UPES, con base en indicadores de desempeño, transparencia y eficacia en el uso de los recursos.

Complementariamente, de los componentes del presupuesto de las UPES, los ingresos propios representan la menor proporción. Para lo que se plantea con base en Mata Z. (2019): fomentar la mayor recaudación de ingresos propios en las UPES.

Otra alternativa viable es la de definir una ruta de acción para incrementar en el mediano plazo las aportaciones de los estados hasta alcanzar el objetivo de 50 - 50 por ciento, con el objetivo de empatar la proporción que proviene de la Federación. Para conseguir este objetivo Mata Z. (2019) recomienda: empezar por condicionar las transferencias federales a la entrega de las aportaciones estatales pactadas en los convenios.

Cada año, las asociaciones sindicales de las UPES negocian mejores salarios y prestaciones para el personal afiliado. En la mayoría de los casos, las prestaciones superan lo señalado por la Ley Federal del Trabajo (LFT), incrementando considerablemente los gastos en los servicios personales. La escasez de recursos públicos y la incapacidad de las UPES para aumentar

sus ingresos propios han provocado que muchas universidades no puedan hacer frente a sus compromisos ordinarios ni a lo pactado con sus sindicatos, acumulando déficits año con año. Para contener dicha presión, se tiene que limitar el pago de prestaciones por encima de la ley con fondos de recursos ordinarios. Asimismo, se tiene que establecer que el pago de prestaciones adicionales deberá cubrirse con recursos propios; en caso de no contar con montos suficientes, las prestaciones deberán ajustarse.

La expansión de los servicios de educación superior en las últimas décadas incentivó la contratación de mayor personal bajo atractivos esquemas no sólo salariales sino también de jubilación. Sin embargo, pocas universidades cuentan con proyectos de pensiones basados en fondos de aportaciones del trabajador y de la propia universidad, de modo que este gasto se hace con los recursos destinados al funcionamiento de la institución. Los montos de las pensiones se encuentran enmarcados en un sistema de jubilación dinámica, por lo que aumentan en la misma proporción en que son incrementados anualmente los salarios de los trabajadores en activo en las instituciones.

Para armonizar la situación anteriormente descrita, Mata Z. (2019) sugiere:

> *(…) rediseñar el esquema de pensiones y jubilaciones, proponiendo un esquema uniforme en las UPES que evite duplicidades. Para el nuevo esquema se propone aumentar la edad y años de servicio para acceder a la jubilación; fomentar la aportación de los trabajadores y de la universidad al fondo de pensiones; eliminar las pensiones dinámicas. (…) limitar la creación de nuevas UPES en tanto no se resuelvan los problemas estructurales de las actuales* (p:156).

Sobre esta línea, existen universidades que otorgan una prestación a la permanencia del académico en la Universidad, por tener un sistema que implica pagar la pensión o complementarla, con la finalidad de posponer

esta obligación financiera, aunque el pago es, generalmente, con cargo a un fideicomiso[43] creado con aportaciones, por parte de la universidad y del trabajador en activo o, del pensionado (Oliva y Espinoza, 2022).

Dado que el fideicomiso es un contrato celebrado entre el fideicomitente[44] y la fiduciaria[45]. Para el caso particular de las pensiones de los trabajadores universitarios, lo pertinente es constituir un fideicomiso de inversión y administración, consistente en el financiamiento de un sistema de pensiones mediante la aceptación de los bienes fideicomitidos, su custodia, inversión, administración y aplicación correspondiente al pago de las pensiones que le indique el fideicomitente. Estos fideicomisos se compondrán con las cantidades de dinero que entreguen los fideicomitentes a la institución bancaria legalmente constituida; designada como fiduciaria, y se incrementará con los recursos que los fideicomitentes aporten en el futuro, sumando a ellos los rendimientos que generen las inversiones que realice el fiduciario en estricto apego a los fines del fideicomiso (García en: Mendizábal (2012, Op. cit)).

Asimismo, las recomendaciones que ha realizado la Auditoría Superior de la Federación (ASF) a las UPES, van en el sentido de que es necesario que dichas universidades implementen una mayor supervisión y mejoren sus sistemas de control interno; tanto para el ejercicio del gasto público como para lo concerniente a la evaluación de los objetivos y metas planteados en cada ejercicio fiscal. Entre las recomendaciones más recurrentes que la ASF realizó a las universidades públicas, Mata Z. (2019) encontró las siguientes:

[43] Es un contrato mediante el cual una persona física o moral, nacional o extranjera; afecta ciertos bienes o derechos para un fin lícito y determinado, en beneficio propio o de un tercero, encomendando la realización de dicho fin a una institución fiduciaria. Los bienes podrán ser bienes inmuebles, recursos en efectivo, valores, derechos de pólizas de seguro, acciones, entre otros.

[44] El fideicomitente es la persona física o moral que establece un fideicomiso, es decir, que entrega ciertos bienes a otra persona, para que los administre y utilice de acuerdo con un fin determinado.

[45] El fiduciario es una persona física o moral que ha sido designada como responsable de administrar el dinero, propiedades y patrimonio de otra persona, es decir, está encargada de gestionar sus bienes.

1. Atención para corregir las debilidades e insuficiencias determinadas en la evaluación de los componentes de control interno, con el objeto de fortalecer los procesos de operación, manejo y aplicación de los recursos, a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos de los programas presupuestarios que ejercen las universidades.
2. Se requiere que las universidades implementen sistemas de control y supervisión para verificar el cumplimiento de los convenios de apoyo financiero que suscriban con la Secretaría de Educación Pública.
3. Se necesita que las universidades elaboren manuales de organización, manuales de procedimientos, y actualicen las políticas en materia de presupuesto, contabilidad, servicios personales, adquisiciones y obra pública.
4. Se deben fortalecer los sistemas de control y seguimiento a fin de que se cuente con la documentación comprobatoria y documentación soporte del total del gasto ejercido por las universidades.
5. Se recomienda a las universidades que instrumenten mecanismos de control, a fin de que se verifique que la comprobación del gasto ejercido reúna los requisitos fiscales establecidos en el Código Fiscal de la Federación.

Con el objetivo de complementar el financiamiento público, es necesario impulsar la diversificación de las fuentes de financiamiento de las UPES. Para ello es necesario que se estimule la inversión y el ahorro voluntarios (ANUIES, 2018).

Complementariamente, es importante elaborar diagnósticos institucionales que permitan identificar con objetividad los problemas estructurales críticos que inciden en la estabilidad financiera de cada institución, y a partir de ellos acordar con la SHCP, la SEP y los gobiernos estatales programas de apoyo financiero y reordenamiento institucional (ANUIES, 2018).

Por último, la ANUIES apunta que es imperante mantener un diálogo abierto y promover foros para el acuerdo de un nuevo entorno regulatorio para los sistemas de pensiones de las UPES, con la participación de todos los actores relevantes (autoridades universitarias, sindicatos y autoridades estatales y federales). De la misma forma, resulta apremiante fortalecer los programas de apoyo y asignar recursos crecientes para financiar el costo inmediato de las reformas estructurales de las universidades; y con ello, reducir los pasivos contingentes derivados de sus sistemas de pensiones y jubilaciones. Así como diseñar una estrategia marco que articule el retiro del personal académico y la renovación de la planta académica de las universidades con visión de largo plazo (ANUIES, 2018).

5. Conclusiones

Con base en la investigación realizada, se encontró evidencia de que, en México los sistemas de pensiones y jubilaciones en las UPES, son diferentes en cuanto a su forma de financiamiento. Existen cuatro distintos modos de éstos: 1) en los que la universidad es la responsable de cubrir el pago; 2) en los que existe una coparticipación entre la universidad y la institución de seguridad social; 3) en los que el pago corre por cuenta de la institución de seguridad social y, 4) en los que los trabajadores reciben dos pensiones.

Los estudios consultados mostraron que la mayoría de las universidades pagaban pensiones y jubilaciones con subsidios ordinarios, destinados a su funcionamiento corriente, por lo que algunas de estas instituciones alcanzaron situaciones insostenibles que representan serios desafíos a su estabilidad y su gobernabilidad.

Sobre esta línea, de acuerdo con la fiscalización de la deuda pública de 2017, el subsistema de las UPES tenía un déficit actuarial de un billón 289 mil 088 millones de pesos causado por sus sistemas de pensiones y jubilaciones (ASF, 2018). Lo anterior fue equivalente a 22 por ciento del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el año 2019 y alrededor de 22 veces el subsidio ordinario federal asignado a todas las UPES en ese mismo año (Cedillo, 2020).

En 2001, la Cámara de Diputados aprobó en el PEF 2002 la creación del Fondo de Apoyos para la Atención a Problemas Estructurales de las UPES (FAREUPE), programa presupuestal de carácter extraordinario con una partida inicial de un mil millones de pesos, con la finalidad de apoyar a las universidades con sus pasivos contingentes e impulsar mejoras en sus sistemas de pensiones y jubilaciones. Como requisito para acceder a esta ayuda, las instituciones interesadas en obtener recursos de este programa debían elaborar proyectos de reforma al modelo pensionario. De esta

forma, fue que implementaron una serie de reformas estructurales que buscarían resolver dicha problemática.

Las modificaciones a los esquemas de retiro, se realizaron de acuerdo con los siguientes criterios (ANUIES, 2016): 1) La edad para la jubilación es entre 60-65 años y 30 años en el servicio; 2) Aportación de los trabajadores y la universidad en la creación del fondo de pensiones e incremento de las aportaciones en años subsecuentes; 3) Establecimiento de un salario regulador para el otorgamiento de la pensión; 4) Eliminación de dobles pensiones; 5) Estímulos por diferir la jubilación sin formar parte del salario regulador; y, 6) Nuevos esquemas de jubilaciones y pensiones para las nuevas generaciones.

Se liberaron por medio del Fondo de Apoyos para la Atención a Problemas Estructurales, recursos por 20 mil 430.3 millones de pesos entre 2002-2018 (a pesos constantes de 2018).

Fue a partir de 2019, cuando se eliminó el FAREUPE, y, desde entonces las UPES nuevamente enfrentan el problema de cómo financiar sus fondos de pensiones, puesto que en la actualidad la mayoría de las universidades públicas no cuentan con la suficiente solidez financiera para cubrir dichas obligaciones con los recursos que ellas mismas generan.

Del análisis realizado en la presente investigación, sobre de la situación financiera de las UPES, de 2013 a 2022, se encontró que: para el conjunto de universidades estudiadas, los ingresos propios como proporción de sus ingresos totales, mostraron una reducción, al pasar de 15.5 por ciento en 2013 a 11.5 por ciento en 2022, esto representa una disminución de 4.0 puntos porcentuales. Es decir, que para 2022 en promedio las UPES dependieron de casi 90 pesos de cada 100 para cubrir sus obligaciones.

Respecto a sus ingresos propios en relación de sus gastos totales, en promedio sólo 6 de las 31 Universidades analizadas generaron ingresos superiores al 20.0 por ciento de sus gastos totales. En contraste, 19 de las UPES

financiaron en promedio menos del 15.0 por ciento de sus gastos totales con sus ingresos propios.

Con relación al gasto de las UPES en servicios personales, éste fue, en promedio, de 71.9 por ciento con relación a sus gastos totales, es decir, que se destinan aproximadamente 72 pesos de cada 100 para cubrir el pago en servicios personales en las UPES. Dicha razón se incrementó 11.1 puntos porcentuales durante el periodo observado, ya que en 2013 fue de 66.0 por ciento y, para 2022, la proporción de gasto en servicios personales aumentó a 77.1 por ciento.

De los hallazgos y de estudios consultados, se desprende una serie de propuestas y alternativas, para aminorar las presiones financieras de los sistemas de pensiones en las UPES. Entre estas, se rescatan las siguientes: i) rediseñar el esquema de pensiones y jubilaciones, bajo un modelo uniforme en las UPES que evite duplicidades, con la propuesta especifica de aumentar la edad y años de servicio para acceder a la jubilación; ii) fomentar la aportación de los trabajadores y de la universidad al fondo de pensiones, iii) eliminar las pensiones dinámicas y, iv) limitar la creación de nuevas UPES, en tanto no se resuelvan los problemas estructurales de las actuales.

De la misma forma, con base en García (2012), se plantea la creación de un fideicomiso compuesto con aportaciones, por parte de la universidad y del trabajador en activo o, del pensionado.

Finalmente, con base en las recomendaciones de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) a las UPES, éstas van en el sentido de que es necesario que dichas universidades implementen una mayor supervisión y mejoren sus sistemas de control interno; tanto para el ejercicio del gasto público como para lo concerniente a la evaluación de los objetivos y metas planteados en cada ejercicio fiscal.

Anexos

Anexo 1

Número de reformas por UPE, 2002-2018

UPE	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
UAT		X							X		X			X		X	X	6
UADY			X				X		X		X				X			5
UAEM		X						X		X				X				4
UACH		X									X		X					3
BUAP		X				X								X				3
UABC	X	X						X										3
UABCS		X												X		X		3
UAC	X	X				X												3
UAS	X						X							X				3
UGTO	X	X														X		3
ITSON	X															X		2
UACJ	X												X					2
UASLP	X															X		2
UAA		X																1
UACAM			X															1
UNACH	X																	1
UAGRO	X																	1
UAN	X																	1
UANL	X																	1
UAQ						X												1
UATx	X																	1
UAZ		X																1
UNACAR		X																1
UAEH	X																	1
UAEMEX	X																	1
UCOL		X																1
UdeG		X																1
UNISON	X																	1
UJAT							X											1
UJED	X																	1
UV	X																	1
UABJO																		0
UMSNH																		0

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de Cedillo (2020).

Anexo 2

Ingresos Propios de las UPES[1], 2013-2022

(Millones de Pesos constantes de 2022)

Universidad	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	2,712.4	2,196.1	2,238.4	2,074.5	1,898.9	1,967.7	2,204.6	1,731.2	2,252.9	1,825.4
Instituto Tecnológico de Sonora	240.3	306.3	347.4	338.6	324.7	409.3	365.4	286.0	224.7	285.2
Universidad Autónoma de Aguascalientes	488.1	510.6	548.3	506.5	389.7	404.6	405.3	357.0	423.3	552.3
Universidad Autónoma de Baja California	1,484.9	1,338.2	1,279.7	1,182.9	1,151.3	1,010.3	1,055.8	820.8	717.6	842.0
Universidad Autónoma de Baja California Sur	78.8	72.1	40.2	34.3	34.6	55.8	61.6	140.0	45.9	N/D
Universidad Autónoma de Campeche	197.3	146.2	134.3	114.7	138.7	125.5	124.0	87.7	83.9	110.6
Universidad Autónoma de Chiapas	189.7	190.0	188.9	180.2	187.6	176.2	207.8	172.2	148.3	179.7
Universidad Autónoma de Chihuahua	773.4	843.5	898.0	823.5	658.7	544.2	514.1	451.6	418.0	401.6
Universidad Autónoma de Ciudad Juárez	474.5	398.0	418.9	421.5	501.4	351.2	500.2	298.5	361.3	370.3
Universidad Autónoma de Coahuila	217.0	250.1	656.9	820.3	706.2	553.1	422.9	372.6	348.1	334.9
Universidad Autónoma de Nayarit	303.9	228.9	185.8	180.4	118.1	232.1	126.9	79.2	107.7	101.9
Universidad Autónoma de Nuevo León	3,523.6	1,504.3	1,723.2	1,921.6	1,648.8	1,872.4	1,645.9	1,316.4	1,542.0	1,505.6
Universidad Autónoma de Querétaro	649.8	485.9	772.3	569.7	541.9	456.7	508.9	449.8	428.1	440.5
Universidad Autónoma de San Luis Potosí	659.3	676.2	705.7	745.0	730.0	726.8	724.1	642.6	639.0	621.6
Universidad Autónoma de Sinaloa	556.5	654.2	647.4	655.3	618.5	595.2	565.0	384.6	373.3	466.0
Universidad Autónoma de Tamaulipas	1,361.2	1,377.6	799.3	808.9	551.6	601.4	484.0	420.2	404.6	363.1
Universidad Autónoma de Tlaxcala	146.2	147.7	153.7	136.1	124.9	133.0	134.9	107.2	115.5	128.2
Universidad Autónoma de Yucatán	232.1	263.2	250.0	279.4	265.9	268.2	308.3	9.9	11.0	270.1
Universidad Autónoma de Zacatecas	160.7	430.1	991.6	323.0	228.6	120.8	206.3	163.7	205.7	188.7
Universidad Autónoma del Carmen	569.1	631.7	1,247.0	627.1	189.4	45.7	61.3	32.5	34.0	33.2
Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	210.9	236.0	496.4	312.7	287.1	304.7	673.1	405.4	388.5	406.6
Universidad Autónoma del Estado de México	4,477.6	3,541.1	2,685.2	1,563.4	1,161.9	986.5	958.8	761.7	794.3	762.9
Universidad Autónoma del Estado de Morelos	257.0	188.4	224.5	231.1	177.6	207.7	247.2	162.8	178.5	173.8
Universidad de Colima	350.6	N/D	163.9	N/D	370.8	303.8	246.3	167.2	197.7	169.0
Universidad de Guadalajara	1,082.5	1,359.5	2,041.1	1,486.9	1,189.2	1,124.5	1,407.9	1,283.3	1,266.2	1,377.3
Universidad de Guanajuato	435.1	418.2	686.7	490.2	594.2	597.7	610.7	483.7	449.3	448.1
Universidad de Sonora	172.4	150.9	153.0	270.8	269.7	269.9	283.3	282.9	322.2	310.7
Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	176.2	169.6	168.1	175.7	167.2	204.2	160.0	97.4	144.0	152.9
Universidad Juárez del Estado de Durango	99.5	130.6	95.1	84.5	81.0	73.2	69.5	63.8	88.1	198.1
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	517.9	368.6	353.0	321.3	334.8	334.6	337.6	291.2	310.1	351.4
Universidad Veracruzana	879.6	776.5	429.9	410.7	414.5	425.3	608.1	499.9	468.4	500.9
Total de UPES	**23,678.2**	**19,990.3**	**21,723.9**	**18,090.7**	**16,057.2**	**15,482.1**	**16,229.9**	**12,822.8**	**13,492.6**	**13,872.5**

1/ No se incluye a las universidades: Autónoma de Guerrero y Autónoma Benito Juárez de Oaxaca por no contar con información disponible.

N/D: No Disponible.

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de las cuentas públicas de las Universidades Públicas Estatales.

Anexo 3

Ingresos Totales de las UPES[1], 2013-2022

(Millones de Pesos constantes de 2022)

Universidad	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	11,920.5	10,658.8	11,679.2	11,468.1	10,575.3	10,876.4	10,423.6	9,460.0	9,829.5	9,064.6
Instituto Tecnológico de Sonora	1,213.1	1,501.9	1,596.6	1,597.2	1,420.3	1,526.2	1,520.8	1,314.2	1,220.1	1,264.1
Universidad Autónoma de Aguascalientes	2,112.0	2,144.4	2,333.9	2,245.8	2,098.5	2,185.3	1,990.4	1,968.4	1,928.5	2,204.8
Universidad Autónoma de Baja California	5,406.0	5,333.2	5,346.9	5,105.1	4,966.8	4,703.1	4,225.5	6,978.2	5,061.9	4,860.8
Universidad Autónoma de Baja California Sur	662.1	695.1	736.8	804.9	764.8	728.5	760.6	837.2	848.8	N/D
Universidad Autónoma de Campeche	1,434.5	1,269.5	1,242.6	1,328.1	1,406.8	1,230.1	1,160.3	1,157.8	1,140.0	1,155.9
Universidad Autónoma de Chiapas	2,757.6	2,524.0	2,352.8	2,125.6	2,136.4	2,298.1	2,952.0	3,633.7	3,072.8	2,854.8
Universidad Autónoma de Chihuahua	3,012.2	3,076.5	3,296.0	3,077.1	2,771.5	2,698.5	2,399.4	2,345.3	2,580.5	2,297.8
Universidad Autónoma de Ciudad Juárez	2,519.2	2,765.2	2,691.3	2,720.8	2,665.4	2,483.1	2,534.3	2,383.3	2,634.9	2,300.8
Universidad Autónoma de Coahuila	3,328.4	3,811.7	3,858.3	4,140.9	3,823.5	3,678.5	3,907.8	3,555.9	3,276.7	3,007.4
Universidad Autónoma de Nayarit	2,222.3	2,255.6	2,016.4	2,456.0	2,370.6	2,677.8	3,136.5	2,770.5	2,868.9	2,443.5
Universidad Autónoma de Nuevo León	12,160.7	10,985.9	11,993.5	11,439.9	10,927.8	11,043.1	10,712.0	10,270.0	10,181.9	10,257.4
Universidad Autónoma de Querétaro	2,953.0	3,367.2	3,881.4	3,513.7	3,394.8	3,290.8	3,226.1	3,237.5	2,727.3	3,138.7
Universidad Autónoma de San Luis Potosí	3,728.3	3,847.4	4,030.4	3,976.0	3,764.6	3,669.7	3,612.9	3,539.0	3,406.1	3,492.2
Universidad Autónoma de Sinaloa	8,252.2	8,609.8	8,897.5	10,876.1	8,476.8	8,674.8	8,484.0	8,050.4	8,292.2	7,651.5
Universidad Autónoma de Tamaulipas	4,652.5	5,296.3	5,149.9	5,178.7	4,858.8	5,550.1	4,882.1	4,744.4	4,536.4	4,554.8
Universidad Autónoma de Tlaxcala	950.9	1,120.0	1,181.0	1,197.4	1,129.3	1,122.4	1,112.1	1,086.1	1,058.5	1,039.1
Universidad Autónoma de Yucatán	2,495.0	3,162.7	3,340.8	3,221.7	3,140.7	3,125.2	3,082.3	2,724.0	2,636.4	2,836.6
Universidad Autónoma de Zacatecas	2,832.0	2,938.4	3,731.1	2,973.7	2,838.3	3,137.3	3,219.3	3,072.7	3,202.1	2,978.6
Universidad Autónoma del Carmen	2,697.1	3,172.9	1,949.0	1,389.9	889.8	751.7	747.7	713.3	690.4	683.5
Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	2,978.1	3,207.9	3,386.6	3,222.6	3,152.3	3,270.2	3,645.8	3,349.1	3,137.6	3,236.1
Universidad Autónoma del Estado de México	9,397.9	9,435.8	8,460.0	7,510.0	6,518.8	6,020.4	5,976.8	5,771.8	5,932.2	5,609.8
Universidad Autónoma del Estado de Morelos	2,670.6	3,065.0	2,863.7	3,044.7	2,830.5	3,062.1	2,876.5	2,762.9	2,712.7	2,543.7
Universidad de Colima	2,892.6	N/D	3,886.0	N/D	3,171.3	2,853.4	2,717.4	2,441.9	2,567.1	2,497.3
Universidad de Guadalajara	15,052.6	16,434.0	18,578.2	17,569.1	17,192.5	16,358.6	16,455.6	16,109.9	16,014.2	14,943.9
Universidad de Guanajuato	3,644.9	4,219.8	4,519.9	4,104.5	4,062.4	4,066.4	4,066.3	3,923.4	3,769.9	3,703.3
Universidad de Sonora	3,270.0	3,441.1	3,461.1	3,380.2	3,252.1	3,188.0	3,183.3	3,097.1	3,064.3	3,109.6
Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	4,274.2	4,360.9	3,646.7	3,199.0	2,925.0	3,440.9	3,397.2	2,898.2	2,933.4	2,747.3
Universidad Juárez del Estado de Durango	1,939.0	2,367.7	2,522.2	2,346.7	2,097.4	2,112.8	2,190.6	2,052.8	2,418.9	2,312.8
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	4,897.0	5,354.0	5,544.6	4,962.6	4,545.7	4,865.0	4,536.3	4,249.6	4,393.7	4,144.9
Universidad Veracruzana	6,914.9	7,083.2	7,355.8	7,093.6	6,875.8	7,025.7	7,438.7	8,468.9	8,630.2	6,533.9
Total de UPES	**135,241.3**	**137,506.0**	**145,530.1**	**137,269.7**	**131,044.5**	**131,714.3**	**130,574.2**	**128,967.7**	**126,767.9**	**119,469.6**

1/ No se incluye a las universidades: Autónoma de Guerrero y Autónoma Benito Juárez de Oaxaca por no contar con información disponible.

N/D: No Disponible.

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de las cuentas públicas de las Universidades Públicas Estatales.

Anexo 4

Gasto en Servicios Personales de las UPES[1], 2013-2022

(Millones de Pesos constantes de 2022)

Universidad	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	3,777.7	3,731.7	4,301.1	3,886.2	4,281.6	4,191.2	4,614.8	4,300.6	4,505.2	4,802.3
Instituto Tecnológico de Sonora	303.7	969.1	1,042.5	1,069.3	1,080.1	1,097.7	1,081.9	1,029.6	913.1	889.3
Universidad Autónoma de Aguascalientes	1,340.1	1,399.0	1,461.8	1,466.5	1,383.1	1,387.0	1,386.3	1,500.2	1,364.9	1,343.5
Universidad Autónoma de Baja California	3,570.8	3,837.8	3,924.4	3,958.4	3,564.8	3,675.4	3,692.3	3,663.8	3,803.0	3,663.5
Universidad Autónoma de Baja California Sur	478.5	464.6	539.1	555.6	562.2	581.9	610.6	610.0	588.1	N/D
Universidad Autónoma de Campeche	704.1	706.6	717.6	728.9	726.4	742.8	757.8	885.7	772.5	784.2
Universidad Autónoma de Chiapas	1,768.3	1,928.9	2,046.5	2,077.6	2,089.5	2,191.6	2,420.7	2,507.2	2,175.3	1,908.9
Universidad Autónoma de Chihuahua	1,863.0	1,968.4	1,973.0	2,021.6	1,979.2	1,927.1	1,856.3	1,796.9	1,711.7	1,676.7
Universidad Autónoma de Ciudad Juárez	1,510.7	1,566.7	1,630.1	1,664.9	1,670.3	1,753.8	1,695.4	1,692.9	1,622.9	1,584.0
Universidad Autónoma de Coahuila	4,642.0	2,799.6	2,987.1	3,076.2	3,006.7	3,009.1	3,127.6	3,206.8	3,054.0	2,923.3
Universidad Autónoma de Nayarit	1,923.5	2,006.8	1,994.3	2,139.1	1,927.1	2,113.3	2,311.9	2,585.0	2,499.0	2,258.6
Universidad Autónoma de Nuevo León	3,536.6	7,251.0	7,464.1	7,541.8	7,258.8	7,182.8	5,158.8	6,988.6	7,128.8	6,879.8
Universidad Autónoma de Querétaro	2,301.2	2,409.6	2,311.8	2,142.9	2,020.8	1,871.2	1,919.1	1,949.6	1,961.9	1,984.0
Universidad Autónoma de San Luis Potosí	2,602.2	2,689.2	2,765.2	2,849.5	2,779.9	2,798.2	2,767.0	2,796.1	2,724.2	2,635.6
Universidad Autónoma de Sinaloa	6,477.0	6,814.4	7,350.6	7,009.0	6,837.1	6,927.7	7,149.6	6,873.9	7,092.8	6,806.4
Universidad Autónoma de Tamaulipas	3,026.5	3,132.4	3,194.7	3,312.1	3,255.3	3,344.1	3,335.2	3,403.7	3,487.9	3,215.0
Universidad Autónoma de Tlaxcala	765.7	807.8	878.8	878.1	859.9	864.3	888.0	884.5	891.1	864.1
Universidad Autónoma de Yucatán	2,208.1	2,332.7	2,380.2	3,068.4	3,047.7	2,611.9	2,624.4	2,555.7	2,469.7	2,433.5
Universidad Autónoma de Zacatecas	2,509.8	2,594.2	2,790.3	2,698.7	2,590.0	2,497.3	2,637.8	2,572.3	2,483.0	2,457.6
Universidad Autónoma del Carmen	546.8	888.0	885.3	751.0	577.1	578.3	584.1	589.7	514.4	499.7
Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	1,516.1	1,594.3	1,733.4	1,807.3	1,798.9	1,783.2	1,830.3	1,816.6	1,723.4	1,749.2
Universidad Autónoma del Estado de México	4,732.7	5,441.2	5,230.7	5,085.5	4,943.0	4,810.7	4,803.8	4,750.9	4,784.2	4,734.9
Universidad Autónoma del Estado de Morelos	1,894.7	1,321.8	2,357.1	2,509.0	2,664.0	2,146.0	2,112.6	2,445.4	2,351.4	2,299.7
Universidad de Colima	1,786.3	N/D	1,993.9	N/D	2,034.3	2,051.0	2,036.6	2,049.9	1,981.8	1,832.0
Universidad de Guadalajara	11,160.4	10,524.2	11,069.3	11,603.1	11,781.5	11,925.3	11,899.0	11,902.9	11,451.2	11,132.5
Universidad de Guanajuato	2,320.4	2,368.2	2,527.7	2,701.0	2,642.5	2,731.8	3,215.5	3,241.6	3,144.8	3,044.9
Universidad de Sonora	2,439.2	2,553.7	2,641.4	2,636.0	2,469.4	2,508.0	2,555.0	2,630.6	2,618.8	2,642.9
Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	1,986.4	2,207.6	2,274.8	2,299.3	2,204.6	2,557.2	2,366.8	2,242.3	2,134.9	2,054.0
Universidad Juárez del Estado de Durango	1,204.0	1,342.8	1,459.9	1,529.9	1,469.4	1,490.5	1,581.7	1,449.5	2,095.6	1,996.3
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	3,928.2	3,785.2	3,837.3	3,861.9	3,807.3	3,845.0	3,843.2	3,838.6	3,741.5	3,593.3
Universidad Veracruzana	5,301.1	5,181.1	5,915.9	5,912.8	5,900.2	5,905.7	6,000.7	5,859.0	5,778.3	5,612.8
Total de UPES	**84,125.7**	**86,618.7**	**93,679.6**	**92,841.8**	**93,212.8**	**93,101.1**	**92,864.6**	**94,620.3**	**93,569.4**	**90,302.2**

1/ No se incluye a las universidades: Autónoma de Guerrero y Autónoma Benito Juárez de Oaxaca por no contar con información disponible.

N/D: No Disponible.

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de las cuentas públicas de las Universidades Públicas Estatales.

Anexo 5

Gasto en Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas de las UPES[1], 2013-2022

(Millones de Pesos constantes de 2022)

Universidad	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	1,207.5	1,176.0	1,225.2	1,432.2	1,431.4	1,389.9	1,495.6	1,514.0	1,447.0	1,452.6
Instituto Tecnológico de Sonora	N/D	30.1	39.2	42.5	44.2	37.9	39.9	27.5	18.2	18.8
Universidad Autónoma de Aguascalientes	5.3	8.2	37.0	234.8	351.9	327.1	243.8	221.2	215.8	528.2
Universidad Autónoma de Baja California	125.0	137.7	129.3	117.1	101.5	88.4	76.0	47.6	37.0	43.0
Universidad Autónoma de Baja California Sur	33.6	15.9	22.8	20.2	31.2	30.9	104.7	107.4	106.5	N/D
Universidad Autónoma de Campeche	44.8	71.9	63.8	4.0	47.6	34.4	16.9	22.9	15.5	20.1
Universidad Autónoma de Chiapas	114.3	65.8	62.4	21.7	18.5	18.5	15.2	12.2	6.3	6.0
Universidad Autónoma de Chihuahua	201.4	280.0	312.8	291.4	237.9	223.0	293.6	277.6	308.2	384.0
Universidad Autónoma de Ciudad Juárez	4.1	7.4	8.6	5.6	3.5	2.1	4.7	2.0	15.5	28.2
Universidad Autónoma de Coahuila	N/D	114.9	113.2	103.8	115.2	52.1	44.2	17.9	7.2	7.6
Universidad Autónoma de Nayarit	52.8	46.4	40.1	82.6	381.1	636.3	668.0	687.3	299.0	17.3
Universidad Autónoma de Nuevo León	2,892.7	552.5	972.6	787.4	649.0	566.0	2,472.7	200.1	216.8	217.4
Universidad Autónoma de Querétaro	54.1	56.4	57.4	43.9	265.3	796.5	735.3	752.4	768.9	765.1
Universidad Autónoma de San Luis Potosí	47.8	38.6	57.3	81.4	36.2	26.3	21.4	15.7	34.2	54.3
Universidad Autónoma de Sinaloa	237.3	354.2	239.8	203.4	156.2	122.8	108.7	75.7	53.9	73.3
Universidad Autónoma de Tamaulipas	421.2	402.9	283.6	235.8	236.3	312.2	267.2	188.1	157.2	116.2
Universidad Autónoma de Tlaxcala	N/D	16.8	30.1	16.6	23.4	13.3	13.5	14.1	14.3	13.6
Universidad Autónoma de Yucatán	49.1	98.7	185.6	81.9	66.9	49.0	41.6	1.2	7.8	24.1
Universidad Autónoma de Zacatecas	51.5	61.0	59.3	43.7	36.8	30.7	25.5	6.7	9.3	9.9
Universidad Autónoma del Carmen	5.9	6.5	13.1	10.0	6.5	2.7	2.3	2.9	5.2	0.3
Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	157.5	248.5	262.3	357.2	288.2	299.6	204.1	232.0	173.8	168.0
Universidad Autónoma del Estado de México	1,242.3	470.5	255.8	242.0	237.3	196.2	186.1	139.2	120.7	120.2
Universidad Autónoma del Estado de Morelos	N/D	N/D	N/D	N/D	416.7	400.4	400.3	6.8	2.6	3.2
Universidad de Colima	232.7	N/D	306.8	N/D	281.2	279.2	275.9	176.6	300.1	330.1
Universidad de Guadalajara	229.4	254.2	266.0	254.8	274.5	329.9	282.3	232.0	153.4	175.6
Universidad de Guanajuato	416.2	413.0	484.7	491.7	525.1	577.4	125.1	95.2	92.1	82.8
Universidad de Sonora	275.3	247.6	33.3	25.7	22.1	19.3	16.6	10.1	9.9	8.3
Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	377.9	417.5	526.2	520.0	264.5	224.5	222.5	127.4	123.4	128.6
Universidad Juárez del Estado de Durango	300.4	341.7	384.2	414.3	435.0	447.7	488.1	498.5	29.8	30.1
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	218.6	417.8	392.8	355.8	304.2	316.6	292.9	197.0	267.6	239.5
Universidad Veracruzana	556.8	58.2	59.9	68.8	49.0	47.8	41.2	70.1	64.1	62.5
Total de UPES	**9,555.4**	**6,411.0**	**6,925.1**	**6,590.2**	**7,338.3**	**7,898.7**	**9,226.0**	**5,979.5**	**5,081.4**	**5,128.9**

1/ No se incluye a las universidades: Autónoma de Guerrero y Autónoma Benito Juárez de Oaxaca por no contar con información disponible.

N/D: No Disponible.

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de las cuentas públicas de las Universidades Públicas Estatales.

Anexo 6

Gastos Totales de las UPES[1], 2013-2022

(Millones de Pesos constantes de 2022)

Universidad	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	10,230.7	9,694.5	10,837.5	10,232.1	10,763.4	9,995.3	10,282.4	9,331.1	9,658.1	9,322.9
Instituto Tecnológico de Sonora	1,127.5	1,473.4	1,603.8	1,622.1	1,681.8	1,729.7	1,640.1	1,394.0	1,197.4	1,183.2
Universidad Autónoma de Aguascalientes	1,866.0	1,903.1	2,084.4	2,152.7	2,120.8	2,046.9	1,990.4	1,968.4	1,928.5	2,204.8
Universidad Autónoma de Baja California	4,914.5	5,297.7	5,290.1	5,357.9	4,918.0	5,044.0	4,858.0	4,832.1	4,833.0	4,860.2
Universidad Autónoma de Baja California Sur	642.7	637.7	749.0	754.6	770.8	768.5	887.7	819.7	818.7	N/D
Universidad Autónoma de Campeche	1,041.7	1,099.9	1,185.3	1,082.2	1,259.2	1,081.2	1,003.0	1,081.3	1,035.1	886.0
Universidad Autónoma de Chiapas	2,320.8	2,455.1	2,520.6	2,421.7	2,560.5	2,811.5	2,993.4	3,712.9	3,757.4	2,966.2
Universidad Autónoma de Chihuahua	2,686.7	2,909.1	3,042.8	2,957.9	2,764.3	2,831.5	2,583.2	2,440.6	2,358.9	2,460.3
Universidad Autónoma de Ciudad Juárez	2,423.7	2,474.1	2,542.4	2,535.1	2,603.2	2,572.6	2,475.6	2,267.0	2,170.6	2,186.4
Universidad Autónoma de Coahuila	5,432.4	4,986.1	4,829.8	6,543.5	3,688.3	3,836.7	4,830.8	3,742.4	3,538.6	3,340.2
Universidad Autónoma de Nayarit	2,326.8	2,375.4	2,449.8	2,502.8	2,649.5	3,056.0	3,214.1	3,391.2	3,031.0	2,537.5
Universidad Autónoma de Nuevo León	12,281.4	10,834.8	11,607.9	10,909.7	10,637.1	10,490.0	10,525.7	9,304.4	9,475.9	9,022.9
Universidad Autónoma de Querétaro	3,110.8	3,410.4	3,566.3	3,542.7	3,340.9	3,053.2	3,137.1	3,127.8	3,101.7	3,162.5
Universidad Autónoma de San Luis Potosí	3,684.1	3,673.0	3,847.4	3,851.1	3,831.3	3,749.3	3,710.2	3,674.3	3,589.0	3,441.0
Universidad Autónoma de Sinaloa	8,211.7	9,137.3	9,567.9	9,667.2	9,039.6	9,588.9	8,970.3	7,422.0	8,247.5	8,528.1
Universidad Autónoma de Tamaulipas	5,079.9	4,790.7	5,186.4	4,946.6	4,475.9	4,461.0	4,431.0	4,197.6	4,485.8	4,297.2
Universidad Autónoma de Tlaxcala	1,223.9	1,088.7	1,127.9	1,149.6	1,099.3	1,075.8	1,039.5	1,028.6	1,089.1	1,001.9
Universidad Autónoma de Yucatán	3,011.2	3,166.8	3,278.3	3,285.0	3,237.3	3,310.8	3,226.3	2,688.0	2,601.1	2,880.0
Universidad Autónoma de Zacatecas	2,880.0	3,123.7	3,649.2	3,288.8	2,986.3	2,774.7	2,999.8	2,982.2	2,914.8	2,950.4
Universidad Autónoma del Carmen	2,390.2	2,962.6	2,242.1	1,509.6	967.1	823.2	818.0	789.4	723.1	683.5
Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	2,244.9	2,459.2	2,748.2	2,870.0	2,750.2	2,806.7	2,647.9	2,748.2	2,451.1	2,499.4
Universidad Autónoma del Estado de México	11,282.3	9,435.8	8,460.0	7,510.0	6,518.8	6,020.4	5,976.8	5,771.8	5,932.2	5,609.8
Universidad Autónoma del Estado de Morelos	2,317.1	2,148.3	2,886.5	3,135.7	3,160.5	3,152.4	2,958.1	2,777.0	2,696.7	2,799.8
Universidad de Colima	2,781.9	N/D	4,023.3	N/D	3,517.6	3,232.9	2,768.1	2,754.1	2,747.3	2,614.7
Universidad de Guadalajara	12,693.3	13,584.5	15,211.9	15,520.9	15,674.6	15,908.9	15,658.8	15,216.4	14,430.4	14,128.7
Universidad de Guanajuato	3,377.6	3,610.5	4,031.6	4,122.6	4,108.0	4,189.7	4,235.8	3,618.5	3,930.4	3,836.6
Universidad de Sonora	3,195.2	3,300.5	3,442.3	3,349.6	3,395.5	3,416.1	3,469.0	3,050.2	3,442.8	3,197.2
Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	4,106.0	4,428.8	4,099.4	3,838.3	3,151.4	3,525.1	3,449.0	2,825.8	2,795.3	2,844.3
Universidad Juárez del Estado de Durango	1,750.6	1,845.4	2,040.7	2,116.4	2,077.9	2,093.0	2,190.6	2,040.1	2,309.4	2,175.5
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	5,081.6	4,949.4	4,986.3	5,007.4	4,780.8	4,759.7	4,578.7	4,358.1	4,341.0	4,214.0
Universidad Veracruzana	6,652.8	6,565.2	6,935.4	7,121.9	7,349.8	7,061.0	7,369.5	8,374.9	7,976.2	6,509.1
Total de UPES	**132,369.7**	**129,821.8**	**140,074.5**	**134,905.8**	**131,879.7**	**131,267.0**	**130,918.8**	**123,729.9**	**123,608.3**	**118,344.4**

1/ No se incluye a las universidades: Autónoma de Guerrero y Autónoma Benito Juárez de Oaxaca por no contar con información disponible.

N/D: No Disponible.

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de las cuentas públicas de las Universidades Públicas Estatales.

Fuentes de información

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES, 2018), Visión y acción 2030 Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México: Diseño y concertación de políticas públicas para impulsar el cambio institucional, disponible en: http://www.anuies.mx/media/docs/avisos/pdf/VISION_Y_ACCION_2030.pdf

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), cuentas públicas (varios años), disponible en: https://cuentapublica.puebla.gob.mx/benemerita-universidad-autonoma-de-puebla

Bensusán G. y humada lobo Í. (2006), Sistemas de jubilación en las instituciones públicas de educación superior y composición por edad del personal académico, Revista de la Educación Superior Vol. XXXV (2), No. 138, abril-junio de 2006, pp. 7-35. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/pdf/resu/v35n138/0185-2760-resu-35-138-7.pdf

Brondo D. (2020), Quedan universidades sin apoyo a pensiones, en Zócalo Saltillo, 15 de noviembre de 2020, disponible en: https://www.pressreader.com/mexico/zocalo-saltillo/20201115/281496458818879

Cámara de Diputados (1999), Marco Jurídico De la Autonomía Universitaria, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SIA-DPI-04-1999.pdf

Cedillo Morales D. (2020), Análisis comparativo de los determinantes de las reformas en los sistemas de pensiones de las universidades públicas estatales del 2002 al 2018, tesina que para obtener el grado de maestro en administración y políticas públicas, centro de investigación y docencia económicas, A.C., disponible en: http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/4284/169124.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO, 2016), Mesa nacional para atender la crisis financiera de las universidades públicas, disponible en: https://conago.org.mx/reuniones/documentos/2016-02-29/4._Financiamiento_Univerisades_Publicas_MOR.pdf

Diario Oficial de la Federación (DOF, 2012), Acuerdo número 644 por el que se emiten las Reglas de Operación para las erogaciones vinculadas a los programas señalados en el artículo trigésimo séptimo transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, disponible en:

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5263170&fecha=10/08/2012#gsc.tab=0

Estrada García M. (2021), La crisis de las universidades públicas estatales de México. Análisis del instrumento de la política de financiamiento federal 2013-2018 y tendencias a 2024-2030, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), disponible en: https://inap.mx/wp-content/uploads/2022/08/1er-Premio-INAP_2021-PAG.-WEB.pdf

Gómez Hernández D. y Castillo Flores F. (2020), Solvencia de planes de pensiones en universidades públicas de México, en: Mercados y Negocios, Vol. 1, Núm. 41, enero-junio (2020), disponible en: https://www.redalyc.org/journal/5718/571861494013/html/

Instituto Tecnológico de Sonora (ITSON), cuentas públicas (varios años), disponible en: https://www.itson.mx/micrositios/contabilidadgubernamental/Paginas/leycontabilidad.aspx

Mata Zenteno X. (2019), Planeación, Programación y Rendición de Cuentas del Presupuesto de las Universidades Públicas en México: Razones, Resultados, Retos, Integralia consultores, disponible en: https://integralia.com.mx/web/wp-content/uploads/2019/08/EstudioCrisisFinancieraDeUniversidadesPublicas.pdf

Mendizábal Bermúdez g. (coord., 2012), el trabajo y las pensiones de los académicos en las universidades en el siglo XXI, editorial Fontamara, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, disponible en: http://riaa.uaem.mx/xmlui/handle/20.500.12055/171

Oliva Zárate M. (2013), Una reflexión acerca de la jubilación de los académicos en las universidades públicas estatales de México, disponible en: https://www.uv.mx/iiesca/files/2013/04/12CA201201.pdf

Oliva Zárate M. y Espinoza Oliva M. (2022), Una mirada a los sistemas de jubilación en las universidades públicas estatales en México, en: Ciencia Administrativa, Núm. 2, 2022, disponible en: https://www.uv.mx/iiesca/files/2023/03/10.pdf

Oliver Villalobos L. (2007), Ausencia de regulación en pensiones y jubilaciones de las universidades públicas estatales, IX Congreso Nacional de Investigación Educativa, Mérida, Yucatán, noviembre de 2007, disponible en: https://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v09/ponencias/at16/PRE1177690183.pdf

Pérez Carrillo A. (2004), La jubilación en las universidades públicas, en: Revista de Educación Superior, Vol. XXXIII, No. 129, Enero-Marzo de 2004, pp. 89-97, disponible en: http://publicaciones.anuies.mx/acervo/revsup/129/01b.html#o

Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA), cuentas públicas (varios años), disponible en: https://eservicios2.aguascalientes.gob.mx/servicios/sicaf2/sicaf2.aspx?id=25282 y https://eservicios2.aguascalientes.gob.mx/servicios/sicaf2/sicaf2.aspx?id=312591

Subsecretaria de Educación Superior (SES-SEP, 2011), Fondo para la Atención de Problemas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales U066: Evaluación en Materia de Diseño 2011, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/37705/Informe_Final.pdf

_____(2018), Diagnostico: Apoyos para la Atención a Problemas Estructurales de las UPES, disponible en: https://dgesui.ses.sep.gob.mx/sites/default/files/2020-01/Diagn%C3%B3stico%202018%20U081_Version_final.pdf

_____(2023), Instituciones de Educación Superior, disponible en: https://educacionsuperior.sep.gob.mx/instituciones.html

Toscano Galeana J. Calderón Gutiérrez A. (2017), La reforma del sistema de pensiones y jubilaciones en las universidades públicas, Memorias del Congreso Internacional de Investigación Academia Journals Celaya 2017, disponible en: https://static1.squarespace.com/static/55564587e4b0d1d3fb1eda6b/t/600b24b6a0336a0b6c8acfc8/1611343046197/Memorias+Academia+Journals+Celaya+2017+-+Tomo+34.pdf

Universidad Autónoma de Baja California (UABC), cuentas públicas (varios años), disponible en: https://patronato.uabc.mx/

Universidad Autónoma de Baja California Sur (UABCS), cuentas públicas (varios años), disponible en: https://www.uabcs.mx/transparencia/gestion#

Universidad Autónoma de Campeche (UACAM), cuentas públicas (varios años), disponible en: https://transparencia.uacam.mx/view/paginas/70 y https://transparencia.uacam.mx/view/paginas/19

Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH), cuentas públicas (varios años), disponible en: https://www.unich.edu.mx/cuenta-publica/ y

https://www.haciendachiapas.gob.mx/rendicion-ctas/cuentas-publicas/cuentas-publicas.asp

Universidad Autónoma de Chihuahua (UACH), cuentas públicas (varios años), disponible en: http://iuach.uach.mx/CONAC/index2.cgi?action=EjercicioFinanciera

Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ), cuentas públicas (varios años), disponible en: https://www.uacj.mx/contabilidadgubernamental/ y http://ihacienda.chihuahua.gob.mx/informescp/2020/t7_detallado_entidades_fideicomisos.html

Universidad Autónoma de Coahuila (UAC), cuentas públicas (varios años), disponible en: http://www.transparencia.uadec.mx/sassit/ipm.php y https://www.sefincoahuila.gob.mx/contenido/index.php

Universidad Autónoma de Nayarit (UAN), cuentas públicas (varios años), disponible en: https://www.uan.edu.mx/es/df-descargables y https://transparencia.uan.mx/

Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL), cuentas públicas (varios años), disponible en: http://transparencia.uanl.mx/informacion_general/cuenta_publica/indice.html

Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ), cuentas públicas (varios años), disponible en: https://transparencia.uaq.mx/index.php/transparencia-y-rencicion-de-cuentas/informacion-financiera/cuenta-publica

Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP), cuentas públicas (varios años), disponible en: https://transparencia.uaslp.mx/Paginas/TRANSPARENCIA-Y-ACCESO-A-LA-INFORMACION-PUBLICA/3674#gsc.tab=0 y https://www.aseslp.gob.mx/cuentas-publicas.php

Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS), cuentas públicas (varios años), disponible en: http://transparencia.uasnet.mx/2023/?seccion=2&subseccion=1 y http://transparencia.uasnet.mx/2023/?seccion=2

Universidad Autónoma de Tamaulipas (UAT), cuentas públicas (varios años), disponible en: https://www.uat.edu.mx/acerca-de/transparencia y https://www.uat.edu.mx/a-contable/

Universidad Autónoma de Tlaxcala (UATx), cuentas públicas (varios años), disponible en: https://uatx.mx/transparencia/cpa/

Universidad Autónoma de Yucatán (UADY), cuentas públicas (varios años), disponible en: https://www.cgdf.uady.mx/cpublica.php y

http://transparencia.yucatan.gob.mx/informes.php?id=cuenta_publica&p=2016

Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ), cuentas públicas (varios años), disponible en: https://transparencia.uaz.edu.mx/lgcg2/ y https://sefin.zacatecas.gob.mx/?page_id=24843#cuentas_publicas

Universidad Autónoma del Carmen (UNACAR), cuentas públicas (varios años), disponible en: https://www.unacar.mx/lgcg/informacion-contable/informacion-contable.html y https://www.unacar.mx/lgcg/cuenta_publica.html

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH), cuentas públicas (varios años), disponible en: https://www.uaeh.edu.mx/transparencia/index.php/armonizacion-contable?id=330

Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMEX), cuentas públicas (varios años), disponible en: http://transparencia.uaemex.mx/usuario/infPub.php?nomDir=06.finUni&cveParent=8 y https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rendicion-cuentas/cuenta-publica-2022/TomoXIII/UAEM.pdf

Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAM), cuentas públicas (varios años), disponible en: https://www.uaem.mx/informacion-financiera/ y http://www.transparenciamorelos.mx/ocas/UAEM?qt-catalogo_oca=1#qt-catalogo_oca

Universidad de Colima (UCOL), cuentas públicas (varios años), disponible en: https://transparencia.ucol.mx/

Universidad de Guadalajara (UdeG), cuentas públicas (varios años), disponible en: https://transparencia.udg.mx/cuentas_publicas_y_auditorias/cuentas_publicas/ y https://transparencia.udg.mx/v-i-estados-financieros-mensuales

Universidad de Guanajuato (UGTO), cuentas públicas (varios años), disponible en: https://www.ugto.mx/administracion-ug/cuentas-publicas-anuales y https://www.ugto.mx/administracion-ug/presupuesto-y-cuentas-anuales

Universidad de Sonora (UNISON), cuentas públicas (varios años), disponible en: https://contraloria.unison.mx/transparencia-2/ y https://contraloria.unison.mx/transparencia/

Universidad Juárez Autónoma de Tabasco (UJAT), cuentas públicas (varios años), disponible en: https://www.ujat.mx/sf y https://www.ujat.mx/sf/30802

Universidad Juárez del Estado de Durango (UJED), cuentas públicas (varios años), disponible en: http://finanzas.durango.gob.mx/contabilidad_gubernamental.html y http://transparencia.ujed.mx/obligaciones/comunes/36

Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH), cuentas públicas (varios años), disponible en: https://www.tesoreria.umich.mx/index.php/portal/obligaciones y http://sfa.michoacan.gob.mx/cuentaPublica/2022/CP/cuenta_2022.php#

Universidad Veracruzana (UV), cuentas públicas (varios años), disponible en: https://www.uv.mx/informacionpublica/

3.- Evolución y Perspectiva de la Recaudación Federal Participable, 2002–2023

Resumen

El presente documento tiene como objetivo pronosticar el comportamiento de la Recaudación Federal Participable (RFP), así como evaluar el impacto sobre este concepto ante variaciones de sus principales componentes, como el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto sobre la Renta (ISR), Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) y los Ingresos petroleros.

La estimación del pronóstico y el impacto sobre la RFP se realizó mediante la implementación de dos tipos de técnicas econométricas conocidas como modelos ARIMA y de regresión múltiple.

Las técnicas econométricas empleadas son robustas y ampliamente aceptadas para dichos fines. Se emplearon los datos correspondientes a la RFP bruta, publicados en Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, Coordinación con Entidades Federativas, para el periodo enero 2002-marzo 2023.

En los modelos de series de tiempo se encontró evidencia empírica suficiente de que los datos estimados se ajustaron correctamente al patrón de los datos observados. Esto significa que se realizó una identificación correcta del modelo y el tratamiento apropiado de los datos observados de la RFP, sin incurrir en violaciones a los supuestos estadísticos. De los resultados obtenidos es posible observar patrones de comportamiento que están en línea con los datos históricos, como es el caso del mes de abril, cuyo monto estimado mantiene el mismo patrón de comportamiento que los datos observados históricamente, esto es, presentar una cantidad recaudada mayor a la del resto de los meses, derivado de las declaraciones de ISR que se realizan por parte de las personas físicas en dicho mes.

En el modelo de regresión múltiple, en términos de elasticidades, se encontró que si se logra incrementar en 1.0 por ciento la recaudación del IVA,

entonces la RFP podría aumentar en 0.35 por ciento, en tanto que, si la recaudación del ISR creciera 1.0 por ciento, la RFP aumentaría en 0.33 por ciento.

Para el caso de los IEPS (bebidas alcohólicas y cerveza y bebidas refrescantes), la RFP podría incrementarse en 0.13 y 0.15 por ciento, respectivamente; mientras que, para los ingresos petroleros, la RFP podría crecer en 0.14 por ciento, ante un aumento de 1.0 por ciento de su recaudación.

En cada una de las relaciones se observa una relación directa entre las variables independientes (IVA, ISR, IEPS e ingresos petroleros) con la variable dependiente (RFP), así como una respuesta inelástica de esta última variable ante las variaciones de las primeras.

Tanto el pronóstico como los impactos sobre el comportamiento de la RFP pueden coadyuvar a reforzar la perspectiva de las entidades federativas sobre el dinamismo de las participaciones federales que les corresponden; así como estimar los ingresos que por concepto de participaciones percibirían, facilitándoles realizar sus tareas de planeación y presupuestación con mayor eficacia y eficiencia.

Introducción

La Recaudación Federal Participable (RFP) es el monto de recursos que se integra por impuestos federales y derechos de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por dichas contribuciones, así como una parte de ingresos derivados del Fondo Mexicano del Petróleo, que permite establecer la participación de las haciendas públicas locales en los ingresos federales y su integración se encuentra establecida en el Artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).

La RFP es especialmente importante en materia de recursos federales transferidos a entidades federativas y municipios. Prueba de ello es que el gasto federalizado ha representado, en promedio de los últimos cinco años, el 57.1 por ciento de la RFP. Asimismo, se encuentra relacionado de forma directa con cuatro fondos del Ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y municipios, y sirve de referencia para el cálculo de cuatro fondos del Ramo 33 Aportaciones Federales.

De la RFP se deriva el cálculo de gran parte del gasto federalizado que incide directamente en diversas áreas del desarrollo humano, en virtud de que la reducción/aumento de las Participaciones implicaría mayores o menores recursos de libre disposición para las entidades federativas; mientras que, en el tema de Aportaciones Federales vinculadas a la RFP, se reflejaría en menos/más recursos para asistencia social, fortalecimiento de gobiernos subnacionales e infraestructura urbana y educativa, entre otras.

Con base en lo anteriormente descrito, el presente documento tiene como objetivo pronosticar el comportamiento de la RFP y, además, evaluar el impacto de variaciones en el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto sobre la Renta (ISR), Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) e ingresos petroleros sobre la RFP, mediante la implementación de dos tipos de técnicas econométricas conocidas como modelos ARIMA y de regresión

múltiple; en donde el primero, mediante el pronóstico, coadyuvará a prever acciones que permitan el funcionamiento de las entidades federativas y municipios; mientras que el segundo, a partir del análisis de sus impactos, permitirá definir estrategias en materia de política fiscal que son de especial interés para los tomadores de decisiones.

Es importante señalar que los cálculos se realizaron con datos de la RFP bruta.

1. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, Recaudación Federal y Participaciones Federales

Con la finalidad de comprender el alcance del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), así como su impacto en la recaudación federal y en las participaciones a entidades federativas y municipios, es pertinente conocer su evolución y algunos antecedentes importantes.

Los primeros intentos de coordinación fiscal inician en el año de 1925 con la Primera Convención Nacional Fiscal (órgano encargado de la organización del régimen fiscal de la República), en la cual, se plantea como tema central la existencia de un sistema con duplicidades tributarias, complejo e inequitativo para los contribuyentes a nivel federal, estatal y municipal.

La Segunda Convención celebrada en el año de 1933, ante la existencia de que dos o más ámbitos de gobierno pueden tener a su favor contribuciones en la misma materia impositiva[46] y el persistente conflicto por la captación de recursos, se definieron delimitaciones mediante acuerdos que dieron pie a la formulación de un anteproyecto de reformas (que entraron en vigor en 1934 y 1942), tales como la asignación del Impuesto Predial a los estados y municipios y el Impuesto Sobre la Renta a la Federación.

La Tercera Convención se celebró en el año de 1947, en donde además de diversos acuerdos, destaca la expedición de la Ley Federal del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (1948), la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas (1948), y la primera Ley de Coordinación Fiscal[47] entre la Federación y los Estados (1953).

[46] Esto generaba la posibilidad de la doble o triple imposición.
[47] En dicha Ley, la Comisión de Arbitrios tiene, entre otras funciones, la siguiente: "Gestionar el pago oportuno de las participaciones en impuestos federales que corresponden a las Entidades Federativas y Municipios".

Es a partir de 1972, que los órganos de la coordinación fiscal entre Federación y Entidades Federativas, como la Comisión Permanente y las Reuniones Nacionales de Tesoreros Estatales y funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuentan con funciones cada vez más relevantes en el quehacer económico del país.

Sin embargo, para 1979, la principal de las leyes impositivas coordinadas, la del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), junto con otras leyes especiales, ya eran obsoletas debido a que el conjunto de participaciones distribuibles comenzó a disminuir[48], viéndose forzadas a adaptarse a los cambios estructurales propios de la dinámica política, económica y social en el país. Lo anterior, hacía del sistema de participaciones en impuestos federales un sistema con andamiajes muy complejos, dando origen al actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El SNCF, tal como lo conocemos hoy, fue creado en 1980[49], y representa el instrumento mediante el cual se ejerce el Federalismo mexicano, en donde las Entidades Federativas ceden a la federación atribuciones que hacen posible la interrelacionan de los diferentes niveles de gobierno (Federación, Estados y Municipios) con el propósito de impulsar, de forma conjunta, el desarrollo del país mediante la equidad y simplificación del sistema tributario que beneficie a los contribuyentes y fortalezca las finanzas públicas estatales y municipales.

Enfatizando aún más en la importancia que tiene la coordinación fiscal para el país, la Ley de Coordinación Fiscal plantea en su artículo 1 los objetivos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: 1) Coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, municipios y

[48] El problema se recrudece aún más cuando de otros impuestos no se derivaban participaciones o estas se encontraban condicionadas a la suspensión de gravámenes locales o a la celebración de convenios de Colaboración.

[49] La actual Ley de Coordinación Fiscal, Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 27 de diciembre de 1978, entró en vigor el primero de enero de 1980.

demarcaciones territoriales; 2) Establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; 3) Distribuir entre ellos dichas participaciones; 4) Fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales y 5) Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Estos objetivos, además de la coordinación fiscal entre Federación y entidades federativas, se busca de manera particular: 1) Que, de común acuerdo, se simplifique el sistema fiscal nacional, evitando la superposición de gravámenes en los tres órdenes de gobierno, que resulten en cargas excesivas hacia los contribuyentes y la duplicidad de funciones encaminadas a la recaudación y vigilancia, y consecuentemente, un uso mayor de los recursos nacionales y costos sociales. 2) Alcanzar la equidad del sistema tributario, es decir, igualar en todo el país la carga impositiva para los contribuyentes, lo cual representa la posibilidad de una competencia económica sin distorsiones tanto entre las entidades federativas como entre los demás agentes económicos de las diferentes entidades. 3) El fortalecimiento de las finanzas públicas de las entidades federativas, otorgándoles participaciones[50] en ingresos federales vinculados directamente con la dinámica de la Recaudación Federal (ingresos tributarios federales), sustituyéndose el sistema tradicional de participaciones.

[50] La Coordinación Fiscal tiene como objetivo otorgar a las entidades federativas certidumbre y dinamismo acerca de las participaciones federales que les corresponden, ya que con ello se les garantiza la percepción de ingresos vinculados a los ingresos federales y el pleno conocimiento de la manera en que serán repartidas entre ellas dichas participaciones. Con esto se posibilita a cada entidad obtener mayores ingresos, fortaleciendo sus finanzas públicas, así como estimar los ingresos que por concepto de participaciones percibirían y, por lo tanto, facilitándoles realizar sus actividades de planeación y presupuestación con mayor eficacia y eficiencia.

Cabe destacar que la Recaudación Federal Participable[51] es una de las partes principales del Sistema de Participaciones, ya que en él se concentra el total de recursos que se distribuirán vía fondos a las entidades federativas, mismos que se constituyen con un porcentaje del total los ingresos que la integran.

Los fondos que conforman el Ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y que se encuentran relacionados de forma directa con la RFP, son:

1) Fondo General de Participaciones. Se calcula con el 20 por ciento de la RFP.
2) Fondo de Fiscalización y Recaudación. Se compone del 1.25 por ciento de la RFP.
3) Fondo de Fomento Municipal. Se constituye del 1 por ciento de la RFP.
4) Participaciones para Municipios que realizan Comercio Exterior. Se estima con el 0.136 por ciento de la RFP.

Por su parte, los fondos del Ramo 33 Aportaciones Federales que están relacionados con la RFP, **solo como referencia para su cálculo**, son:

1) El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Se determina en el PEF por un monto equivalente al 2.5294 por ciento de la RFP.
2) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México. Se establece en el PEF con recursos equivalentes al 2.5623 por ciento de la RFP.
3) Fondo de Aportaciones Múltiples. Se determina en el PEF por una cantidad igual al 0.814 por ciento de la RFP.

[51] Hasta 1987 se le denominaba ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos (ITAF)

4) El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. Se fija en el PEF por una cifra equivalente al 1.4 por ciento de la RFP.

2. La Recaudación Federal Participable

La RFP es el monto de recursos que se integra por impuestos federales y derechos de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por dichas contribuciones, así como una parte de ingresos derivados del Fondo Mexicano del Petróleo, que permite establecer la participación de las haciendas públicas locales en los ingresos federales.

Desde su implementación en 1980, la RFP ha sido un elemento importante en la distribución de recursos federales a las entidades federativas y municipios, en los casos de los Ramos 28 y 33.

El monto de recursos que constituyen la FRP es de suma importancia para los gobiernos locales, ya que de ella se desprenden los principales fondos de participaciones que les transfiere la Federación.

Los recursos acumulados en la RFP están sujetos a las variaciones de la economía nacional e internacional, cambios que a su vez determinan el comportamiento de los niveles de recaudación de sus principales componentes (IVA, ISR, IEPS e ingresos petroleros), y como consecuencia de este comportamiento se establecen los montos de recursos que reciben los estados y municipios. Por ello es necesario conocer la evolución de la RFP, así como el impacto de sus elementos que la integran.

Para el 2023, se estimó, en el Presupuesto de Egresos de la Federación, un monto de 4.44 billones de pesos para la RFP, cifra superior en 1.83 veces al monto aprobado de gasto federalizado (2.43 billones de pesos). En los

últimos cinco años, los recursos totales del gasto federalizado representan, en promedio, el 57.1 por ciento del monto total de la RFP.

El artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal establece los conceptos que deben conformar la Recaudación Federal Participable, a saber:

1. Todos los impuestos que obtenga la Federación en un ejercicio como son: Impuesto Sobre la Renta (ISR), Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) e Impuestos al Comercio Exterior.
2. Derechos de Minería.
3. Reducir a los conceptos anteriores el total de las devoluciones por dichas contribuciones.
4. El 80.29 por ciento de los ingresos petroleros que integran el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, así como los recursos excedentes del ISR de los contratos y asignaciones.

Adicional a lo anterior se excluirán los conceptos que a continuación se relacionan:

1. El impuesto sobre la renta derivado de los contratos y asignaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos a que se refiere la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburo.
2. El impuesto sobre la renta por concepto de salarios y, en general, por la prestación de un servicio personal subordinado causado por los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como de sus organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales.
3. La recaudación total que se obtenga de los derechos a que se refieren los artículos 268, 269 y 270 de la Ley Federal de Derechos.

4. Los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal.
5. El impuesto sobre automóviles nuevos.
6. La parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3o.-A de esta Ley.
7. La recaudación obtenida en términos de lo previsto en los artículos 2o., fracción II, inciso B) y 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.
8. Las cantidades que se distribuyan a las entidades federativas de acuerdo con lo previsto en los artículos 4o.-A y 4o.-B de esta Ley.
9. El excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 1% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 138 y 169 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.
10. El impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el Título Cuarto de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

Considerando los conceptos anteriores, la RFP se confirma como un concepto fundamental en la distribución de recursos federales a las entidades federativas y municipios. Dicha distribución se realiza conforme a fórmulas que están especificadas en la propia Ley.

3. Método de Estimación y Datos

Este apartado tiene como finalidad describir, de grosso modo, los principales supuestos estadísticos empleados en los modelos de series de tiempo y de regresión múltiple que permitirán inferir sobre el comportamiento de la RFP en México.

3.1. Modelos Series de Tiempo

El objetivo de los modelos de series de tiempo[52] es explicar el comportamiento de un conjunto de datos, relacionándolos con sus propios valores en el pasado y de la suma ponderada de perturbaciones aleatorias actuales y rezagadas. En este sentido, se identifican herramientas que permiten abordar detalladamente a los modelos de series de tiempo univariados y que pueden agruparse en dos grandes campos de la econometría: Modelos homoscedásticos y heteroscedásticos. Dentro de los primeros modelos se encuentran los modelos Autorregresivos de Medias Móviles con orden de Integración (ARIMA) y sus extensiones; mientras que en el terreno de los heteroscedásticos se localizan, por ejemplo, a los modelos GARCH y extensiones de este último. Dentro de los modelos ARIMA, pilar de este documento, se encuentran dos de los conceptos más importantes que los fundamentan. Los conceptos están relacionados con las series de tiempo estacionarias[53] y no estacionarias, en donde las primeras representan a aquel proceso estocástico[54] que no cambia en el tiempo, con medias iguales, varianza y covarianza constantes, tal y como se muestra la gráfica 1.

---

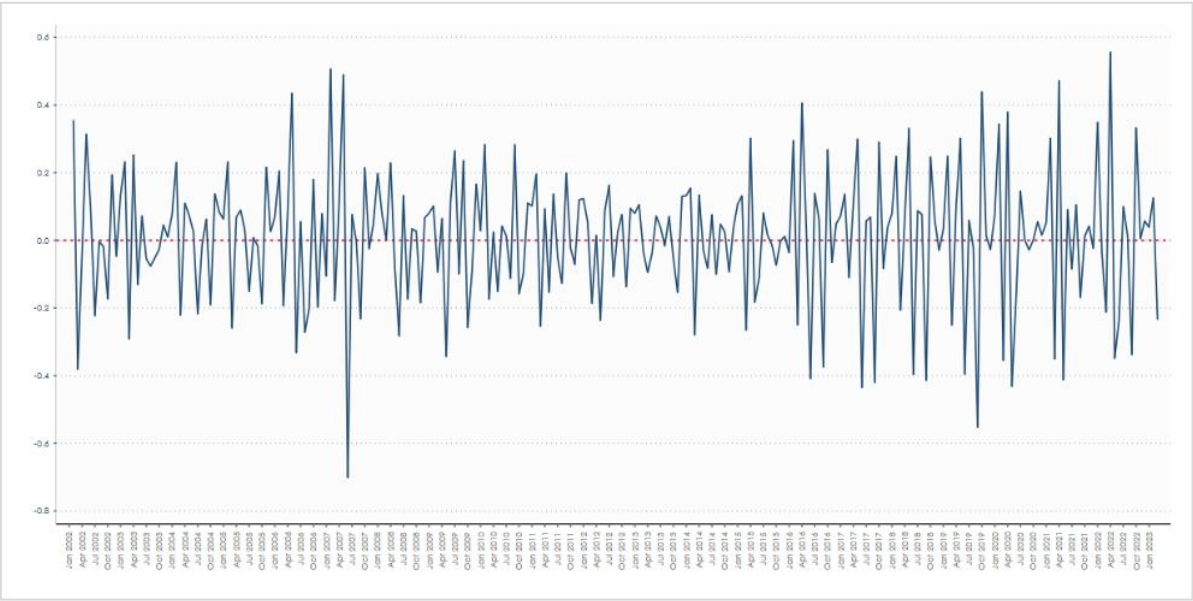
[52] Estos proporcionan una descripción de la naturaleza aleatoria del proceso que generó la muestra, cuya utilidad radica en qué tanto logren describir la distribución de probabilidad y su comportamiento aleatorio futuro.

[53] Un proceso es estacionario si las características del proceso estocástico no cambian en el tiempo. Si se cumple dicha condición, será fácil representar la serie de tiempo en sus intervalos de tiempo pasados y futuros.

[54] Significa que y1, y2,…,yT responde a una serie extraída al azar de una distribución de probabilidad.

Gráfica 1

Modelo serie de tiempo estacionario de la Recaudación Federal Participable (RFP), enero 2002 / marzo 2023

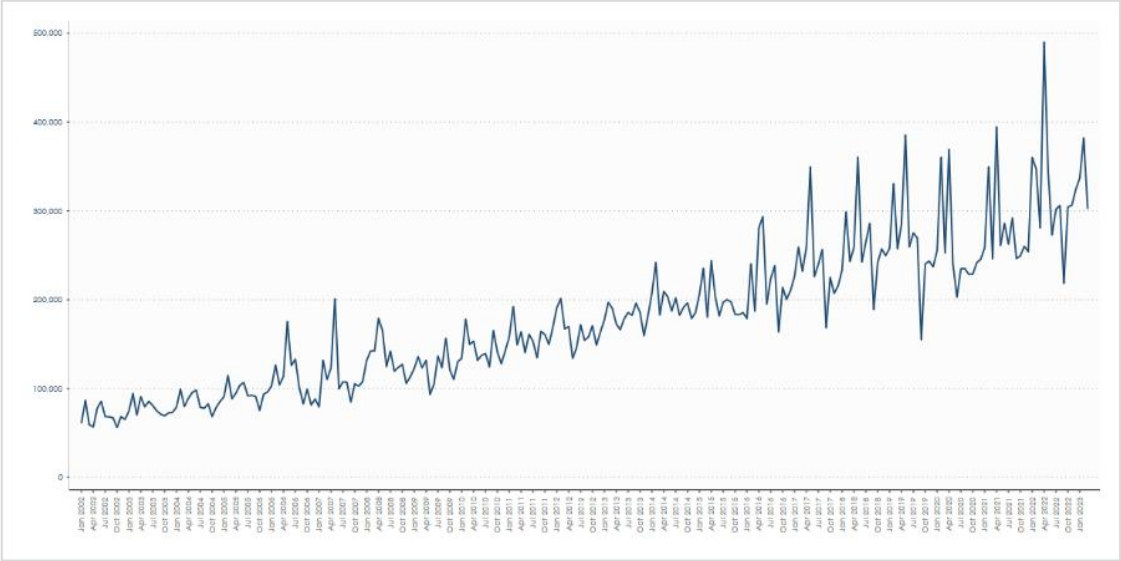


Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

Su contraparte, las series de tiempo no estacionarias, se definen como aquella situación en donde las características del proceso estocástico cuentan con medias (promedio) distintas, varianza y covarianza no constantes en función del tiempo; es decir, tiene tendencia, tal y como se muestra en la gráfica 2.

Gráfica 2

Modelo serie de tiempo no estacionario de la Recaudación Federal Participable (RFP), enero 2002 / marzo 2023



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

Para facilitar el análisis de predicción, se comenzó por estacionarizar la RFP, dado que es más sencillo trabajar con un proceso donde las medias son iguales, con varianza y covarianza constantes. Lo anterior sucede así porque la principal implicación de las series estacionarias es que sus propiedades estadísticas se simplifican con respecto a las de un proceso no estacionario, facilitando con ello la descripción de su estructura probabilística completa a partir de una única realización finita del mismo. En la práctica se presentan pocas series de tiempo estacionarias, para lo cual se recomienda emplear cualquiera de los dos siguientes procedimientos: El primero, es aplicar logaritmo natural a los datos observados, lo que lleva a trabajar con una serie que se comporta como estacionaria; el segundo procedimiento, es aplicar diferencias a la variable objeto de estudio y así obtener un proceso estacionario que permita encontrar estimadores eficientes y consistentes. A este proceso de diferenciación se le denomina homogénea o de homogenización, por lo que al número de veces que debe de diferenciarse una serie de datos, antes de convertirse en estacionaria, se le conoce como

orden de homogeneidad. Como se verá más adelante este proceso estará definido por la letra (d).

Una vez que se han identificado las características más generales con las que debe cumplir un proceso estacionario, se tiene que la observación futura estará generada por una función de distribución de probabilidad condicional de la siguiente manera: Si la muestra está definida por $y_1, y_2, y_3, \ldots y_T$ en su realización, la observación futura estará generada de la manera siguiente:

$$p(y_{t+1}|y_1, y_2, y_3, \ldots, y_T) = p[y_{t+1}|y_t] \quad (1)$$

donde:

$$M_y = E(y_t) \quad (2)$$

$$\sigma^2 = E\left[(y_t - M_y)^2\right] \quad (3)$$

$$Cov = E\left[(y_t - M_y)(y_{T+k} - M_y\right] \quad (4)$$

Si $p(y_t)$ es estacionaria, esta debe de ser la misma para todo el tiempo.

En los modelos de serie de tiempo, lo que se busca, principalmente, es modelar la varianza del término de perturbación con la finalidad de inferir sobre los estimadores que conforman el componente sistemático y no sistemático del modelo. Si la herramienta econométrica logra minimizar y, por ende, explicar el comportamiento de la varianza[55] del término de error en el proceso ARIMA, entonces, se puede considerar que no necesariamente debe ser tratado mediante otras técnicas econométricas[56].

[55] Cuando la varianza del término de perturbación no es minimizada mediante un proceso ARIMA, podría ser tratado con un modelo denominado GARCH(p,q) o cualquiera de sus variantes.

[56] Existen otras técnicas más avanzadas como modelos VAR, estos suelen tener implicaciones similares.

En esta sección se explican, inicialmente, de forma general los modelos de media móvil (MA) simple y autorregresivos (AR) para procesos estacionarios. En el caso de los modelos MA, el proceso se representa por completo con una suma ponderada de perturbaciones aleatorias actuales y rezagadas; mientras que, en los AR, el proceso depende de una suma ponderada de sus valores pasados de la RFP y un término de perturbación aleatoria.

Los modelos AR y MA trabajan generalmente de forma conjunta, por lo que se modelaran modelos mixtos, en donde el proceso generador es una función tanto de sus valores pasados como de las perturbaciones aleatorias rezagadas, así como de un término de perturbación actual. Aún, si el proceso original es no estacionario, con frecuencia puede diferenciarse una o más veces para producir una serie estacionaria.

3.1.1. Modelos Autorregresivos (AR)

En este tipo de modelos, el proceso autorregresivo de orden (p) de la observación actual (y_t) es generada por un promedio ponderado de observaciones pasadas de ella misma que se remontan (p) periodos junto con una perturbación aleatoria subyacente en el periodo actual. El modelo $AR(p)$ se encuentra especificado de la manera siguiente:

$$y_t = \delta + \varphi_1 y_{t-1} + \varphi_2 y_{t-2} +, \ldots, + \varphi_p y_{t-p} + u_t \qquad (5)$$

Donde: y_t representa la RFP en el tiempo t.

δ representa la ordenada al origen, es decir, el valor de y en $t = 0$.

φ_p representa los estimadores de los parámetros y_t rezagados (p) periodos.

u_t representa el término de perturbación aleatoria subyacente en el periodo actual.

La condición que debe de cumplir este proceso para ser estacionario es que $\sum_{t=1}^{p} \varphi_p < 1$; también conocida como condición de convergencia que los estimadores de los parámetros, de la ecuación 5, deben de cumplir para encontrar un equilibrio estable[57]. Cabe destacar que este análisis se ve también fundamentado por el polinomio de raíces características, a lo que también se le conoce como la condición fuerte[58] de estacionariedad.

3.1.2. Medias Móviles (MA)

En este tipo de modelos, el proceso de promedio móvil o de medias móviles de orden (q), cada observación y_t es generada por un promedio ponderado de los términos de perturbación aleatorias subyacentes que se remontan (q) periodos. El modelo $MA(q)$ se encuentra especificado de la manera siguiente:

$$y_t = \delta + u_t - \theta_1 u_{t-1} - \theta_2 u_{t-2} -, \ldots, -\theta_q u_{t-q} \qquad (6)$$

Donde: y_t representa la RFP.

δ representa la ordenada al origen.

θ_q representa los estimadores de los parámetros θ_q.

u_t representa los valores de u_t rezagados (q) periodos.

El modelo MA(q) incorpora de manera explícita a los residuos[59] como un factor explicativo del comportamiento de la variable dependiente y_t. De manera similar al modelo anterior, la condición que debe de cumplir este proceso para ser estacionario es que $\sum_{t=1}^{q} \theta_q < 1$. Ésta es la condición de convergencia que los estimadores de los parámetros de la ecuación 6

[57] A esta condición se le conoce también como condición débil.
[58] La condición fuerte también es conocida como la condición de invertibilidad.
[59] En la solución del modelo, el componente residual debe distribuirse normalmente.

deben de cumplir, pero en esta ocasión sobre los términos de perturbación rezagados para encontrar un equilibrio estable.

3.1.3. Modelo Mixto Autorregresivo de Media Móvil

Una vez descritos algunos de los supuestos más importantes de los modelos $ARMA(p,q)$, es importante hacer notar que, en la práctica, muchas de las series de tiempo con las que se trabaja bajo este esquema no se convierten en estacionarias de forma automática, por lo que es necesario aplicar un proceso denominado de diferenciación, esto con la finalidad de que cumplan las condiciones fuertes y débiles de los dos componentes del modelo – la parte sistemática y no sistemática -, es decir, la μ_y, σ^2 y la covarianza constantes.

Respecto a la construcción de los modelos $ARMA(p,q)$, se puede determinar que esto es meramente una construcción técnica; siendo la parte más difícil de la modelización la relacionada con los valores apropiados para (d), (p) y (q) que permitan contar con el mejor ajuste en el pronóstico de la RFP. Para describir los modelos $ARIMA(p,d,q)$, la metodología sugerida por la literatura econométrica es la de Box y Jenkins (1976), la cual está integrada de tres elementos: Identificación, estimación y diagnóstico. Con la finalidad de plantear únicamente el contexto teórico sobre este tipo de modelos se hará una breve descripción.

Se dice que y_t es estacionaria homogénea de orden (d) si:

$$w_t = \Delta^d y_t \tag{7}$$

Donde la diferenciación se denota mediante:

$$\Delta y_t = y_t - y_{t-1}$$

$$\Delta^2 y_t = (1-L)^2 y_t = (1-2L+L^2)y_t = y_t - 2y_{t-1} + y_{t-2}. \tag{8}$$

Donde (L) representa el operador de rezago.

Considerando el modelo mixto, esto puede ser explicado de mejor manera como sigue:

$$y_t = \delta + \varphi_1 y_{t-1} + u_t - \theta u_{t-1} \quad (9)$$

Aplicando operador de rezago se tiene:

$$y_t = \delta + \varphi L y_t + u_t - \theta L u_t \quad (10)$$

Términos semejantes:

$$y_t(1 - \varphi_1 L) = \delta + u_t(1 - \theta_1 L) \quad (11)$$

El proceso ARMA(p,q) puede ser representado de manera general como sigue:

$$y_t(1 - \varphi_1 L - \varphi_2 L^2 - \ldots - \varphi_p L^p) = \delta + u_t(1 - \theta_1 L - \theta_2 L^2 - \ldots - \theta_q L^q) \quad (12)$$

Donde $\delta = 0$

O de manera alterna se puede tener: $\varphi(L)\tilde{y}_t = \theta(L)u_t$ (13)

Donde:

- (L) representa al operador de rezago que agrupa a los estimadores de los parámetros desde φ_1 hasta φ_p y de θ_1 hasta θ_q.
- $\tilde{y}_t$ representa la desviación de y_t respecto de su propia media. $\tilde{y}_t = y_t - \mu$

Con la finalidad de poder modelar a y_t en términos de desviaciones se puede retomar esta última ecuación para obtener lo siguiente:

$$\varphi(L)\tilde{y}_t = \theta(L)u_t \quad (14)$$

$$\varphi^{-1}(L)\varphi(L)\tilde{y}_t = \varphi^{-1}(L)\theta(L)u_t \quad (15)$$

$$I * \tilde{y}_t = \varphi^{-1}(L)\theta(L)u_t \quad (16)$$

Por lo tanto, se puede concluir que si y_t representa un proceso estacionario, entonces ϕ^{-1}(L) debe converger a cero, es decir, debe de converger a un equilibrio estable como en el caso de la función de autocorrelación. Por tanto, si el polinomio abreviado en el vector (L) cumple con la condición de invertibilidad, entonces las raíces de la ecuación característica de presentarse así: $\varphi^{-1}(L) = 0$.

Ahora, si se supone que $\tilde{y}_t$ en la ecuación $\varphi(L)\tilde{y}_t = \theta(L)u_t$ es no estacionaria, la ecuación puede rescribirse con estacionariedad homogénea de orden (d) como sigue:

$$W(L)(1-L)^d\tilde{y}_t = \theta(L)u_t \quad (17)$$

Donde:

- $W(L)$ representa un operador autorregresivo de orden $(p-d)$
- $(1-L)^d$ representa un polinomio que tiene (d) raíces características todas iguales a la unidad. Pero $(1-L)$ es un operador de primeras diferencias, es decir, se adopta la siguiente forma: $(1-L)^d\tilde{y}_t = \Delta y_t = \tilde{y}_t - \tilde{y}_{t-1}$. En este sentido la connotación de esta expresión no hace variar la expresión anteriormente definida de la manera $\Delta y_t = y_t - y_{t-1}$ debido a que finalmente esta última econométricamente representará un promedio ponderado de la variable dependiente.

Podemos entonces concluir que la ecuación $W(L)(1-L)^d\tilde{y}_t = \theta(L)u_t$ puede rescribirse como:

$$W(L)\Delta^d\tilde{y}_t = \theta(L)u_t \quad (18)$$

De acuerdo al supuesto que se había planteado con anterioridad de que $W_t = \Delta^d y_t$, el cual representa un proceso estacionario como consecuencia de que esta diferenciado u homogeneizado la ecuación, $W(L)\Delta^d \tilde{y}_t = \theta(L)u_t$ puede quedar finalmente expresada de la siguiente manera:

$$w(L)W_t = \theta(L)u_t \qquad (19)$$

En la sección 4 se demostrará empíricamente estos argumentos sobre la RFP destacando sus principales implicaciones.

3.2. Modelos de Regresión Múltiple

Con la finalidad de complementar el análisis sobre el pronóstico de la RFP, se incorpora un apartado adicional relacionado con los modelos de regresión múltiple, el cual se enfoca en determinar la forma en que las variables independientes logran explicar a la variable dependiente (RFP), sin que esto implique incurrir en una identidad matemática.

El análisis de regresión múltiple es adecuado cuando el objetivo es explicar aquellos factores que afectan en forma simultánea[60] a la variable dependiente y que resulta importante para evaluar los efectos de una política cuando es necesario apoyarse en datos no experimentales. Lo anterior se puede plasmar con la siguiente ecuación de regresión múltiple:

$$y_i = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \cdots + \beta_k x_k + u_i \qquad (20)$$

En donde β_0 representa la ordenada al origen; β_1 y β_2 miden el cambio[61] en la variable dependiente respecto a la variable x_1 y x_2; así como u_i contiene otros factores[62] no observables que afectan a la variable dependiente (véase el anexo 2). Cabe destacar que en la regresión múltiple se debe cumplir que el $E(u_i \mid x_1,\ x_2, \ldots, x_k) = 0$. Esta condición significa que, para

[60] Este análisis es útil también para generalizar relaciones funcionales entre variables.
[61] Parte sistemática del modelo. También representa la pendiente de la función.
[62] Parte no sistemática del modelo.

cualquier valor de x_1 y x_2 en los datos recabados, el promedio del efecto de las variables no observables del componente no sistemático debe ser igual a cero.

Considerando lo anterior, el método empleado para la solución a la ecuación de regresión múltiple será Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO), cuyo método busca, en términos generales, minimizar la suma de los cuadrados de los errores (u_i), asegurando que los parámetros beta sean los mejores estimadores linealmente insesgados. El método de MCO, debe cumplir con ciertos supuestos estadísticos: 1) linealidad de los parámetros, 2) aleatoriedad en el muestreo, 3) No colinealidad perfecta, 4) valor esperado del error igual a cero y 5) homocedasticidad[63].

3.2.1. Estimación de MCO

Para comprender el proceso de estimación por Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO), se emplea el modelo con más de dos variables independientes, por lo que se retoma la ecuación 20:

$$y_i = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \ldots + \beta_k x_k + u_i$$

En donde los supuestos del modelo son:

- Existe una relación lineal entre las variables x e y.
- Las variables independientes son ortogonales una de otra.
- $E(u_i) = 0$. Los residuales tienen media cero.
- $u_i \sim N(0, \sigma_x^2)$. Los residuales se distribuyen con media cero y varianza constante.

[63] A estos supuestos se les conoce como los 5 supuestos de Gauss-Markov.

- Los residuales (u_i) son independientes entre sí; es decir, no existe autocorrelación de ningún nivel.

Considerando lo anterior, el método de solución de MCO equivale a buscar los parámetros que minimicen la suma de los cuadrados de los errores (residuales) de la siguiente manera:

$$\sum_{i=1}^{n} \hat{u}_i^2 = (y_i - \hat{y}_i)^2 \qquad (21)$$

Para resolver la ecuación se toma en cuenta que:

$$\hat{y}_i = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \ldots + \beta_k x_k + u_i$$

$$\hat{u}_i = y_i - \hat{y}_i$$

$$\hat{y} = x\beta$$

Por lo que la ecuación 21 puede quedar escrita como sigue:

$$\sum_{i=1}^{n} \hat{u}_i^2 = (y_i - \hat{y}_i)^2 \equiv \hat{u}'\hat{u} \qquad (22)$$

Por lo tanto:

$$\sum_{i=1}^{n} \hat{u}_i^2 = \left(y - x\hat{\beta}\right)'\left(y - x\hat{\beta}\right) \qquad (23)$$

Resolviendo la ecuación 23 de forma matricial tendremos el siguiente resultado:

$$\sum_{i=1}^{n} \hat{u}_i^2 = y'y - 2\hat{\beta}'x'y + \hat{\beta}'x'x\hat{\beta} \qquad (24)$$

Dado que MCO se trata de un proceso de minimización, se obtienen las Condiciones de Primer Orden (CPO):

$$\frac{\delta \hat{u}_i^2}{\delta \hat{\beta}} = -2\hat{\beta}'x'y + \hat{\beta}'x'x\hat{\beta} \qquad (25)$$

De donde se obtiene finalmente el siguiente resultado, al cual se le conoce como el estimador mínimo cuadrático ordinario con varianza mínima:

$$\hat{\beta} = (x'x)^{-1}(x'y) \tag{26}$$

El método de estimación por MCO y sus correspondientes estadísticos tienen propiedades útiles y dan pie a la estimación de la bondad de ajuste. En este caso, se definen la suma total de cuadrados (STC), la suma explicada de cuadrados (SEC) y la suma residual de cuadrados o suma de residuales cuadrados (SRC), con lo cual se obtiene la siguiente identidad:

$$STC = SEC + SRC$$

En donde la variación total en $\{y_i\}$ es la suma de la variación total en $\{\widehat{y_i}\}$ y en $\{\widehat{u_i}\}$. Además, se supone que la varianza de y_i no es cero, la R^2 termina siendo:

$$R^2 \equiv 1 - \frac{SRC}{STC}$$

Dicha identidad se interpreta como la proporción de la varianza muestral en y_i que es explicada por la línea de regresión que se estima por MCO; he de aquí su importancia, ya que lo que se espera es explicar gran parte de la varianza en el modelo (bondad de ajuste). Por definición, la R^2 será un valor numérico entre cero y uno[64]. Un aspecto que es importante destacar, es que el estadístico nunca disminuye y, en general, aumenta gradualmente cuando se agrega una o varias variables independientes a la regresión por MCO.

Otro aspecto importante a analizar es el referente a la varianza de los estimadores. Este supuesto es considerado una medida de dispersión en la distribución de muestreo y detrás de ello se supone que el término de perturbación o de error del modelo debe ser igual a cero, de tal suerte que se cumpla lo siguiente:

[64] Si es muy cercano a 1 se corre el riesgo de que el modelo este perfectamente explicado, siendo poco útil.

$$Var(u_i \mid x_1, x_2, \dots, x_k) = \sigma^2 = 0$$

La varianza en el término de perturbación suele ser importante, ya que una σ^2 mucho más grande se encuentra asociada a varianzas cada vez más altas en los estimadores beta estimados por MCO, dificultando[65] con ello estimar el efecto marginal de las variables independientes sobre la dependiente. De aquí surge el supuesto de homocedasticidad de los residuales en el modelo y con ello la propiedad más importante del método de MCO, que tiene que ver con la eficiencia[66] de los estimadores beta calculados.

4. Los Datos

Para la estimación del modelo de serie de tiempo y de regresión múltiple, se empleó información de las Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). De la sección Coordinación con Entidades Federativas se obtuvo la información correspondiente a la Recaudación Federal Participable (RFP) y algunos de sus componentes. La construcción de las series se realizó tomando en cuenta las siguientes consideraciones:

1. Para el pronóstico de la RFP, la serie histórica es sometida a un conjunto de pruebas estadísticas ad hoc. Destacando la prueba Dickey-Fuller para detectar estacionariedad.

2. Para cumplir con los supuestos de las pruebas estadísticas en el pronóstico, la serie (RFP) se transformó a su forma logarítmica y fue

[65] El principal problema es que las betas muestrales no se aproximarán a las betas poblacionales. A esta propiedad se le conoce como consistencia.
[66] Esto significa que tendrán varianza mínima.

sometida a primeras diferencias con la finalidad de cumplir con el supuesto de estacionariedad[67].

3. Para el modelo de regresión múltiple, las variables, son transformadas a términos logarítmicos con la finalidad de reducir la varianza en ellas (tratando de cumplir con el supuesto de homocedasticidad) e interpretar los resultados en términos de elasticidades.

Tomando en cuentas las consideraciones anteriores, a continuación, se muestran las estimaciones de ambos modelos.

5. Resultados Empíricos

A continuación, se presentan las estimaciones obtenidas para el modelo ARIMA y de regresión múltiple. Se muestran los resultados de forma general con la finalidad de fundamentar el alcance de cada uno de los modelos en los resultados obtenidos.

5.1 Modelo ARIMA

Como se mencionó en el apartado 2.1, uno de los supuestos más importantes en los modelos ARIMA es el relacionado con las series estacionarias. En el cuadro 1 se muestra la prueba Dickey-Fuller para los datos observados de la RFP, con la cual se pretende determinar si éstos corresponden a una serie estacionaria o no. Dado que la prueba estadística es mayor a los valores críticos, los resultados sugieren que la serie no es estacionaria y, por ende, debe ser sometida a un tratamiento apropiado que permita cumplir con los supuestos del modelo.

[67] En este proceso se logró detectar un componente estacional, el cual fue tomado en cuenta en el pronóstico.

Cuadro 1
Prueba de Dickey-Fuller aumentada para raíz unitaria de la RFP con valores en nivel

	Prueba Estadística	Valores Críticos 1%	5%	10%
Z(t)	2.593	-2.582	-1.95	-1.619

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.
* *z(t)* No significativo.

Los datos de la RFP fueron transformados mediante diferencias y logaritmo natural, sometidos nuevamente a la prueba Dickey-Fuller, para demostrar en el cuadro 2, que la prueba estadística cumple con los criterios para considerar a la RFP una serie estacionaria.

Cuadro 2
Prueba de Dickey-Fuller aumentada para raíz unitaria de la RFP logarítmica y diferencias

	Prueba Estadística	Valores Críticos 1%	5%	10%
Z(t)	-3.483	-2.582	-1.950	-1.619

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

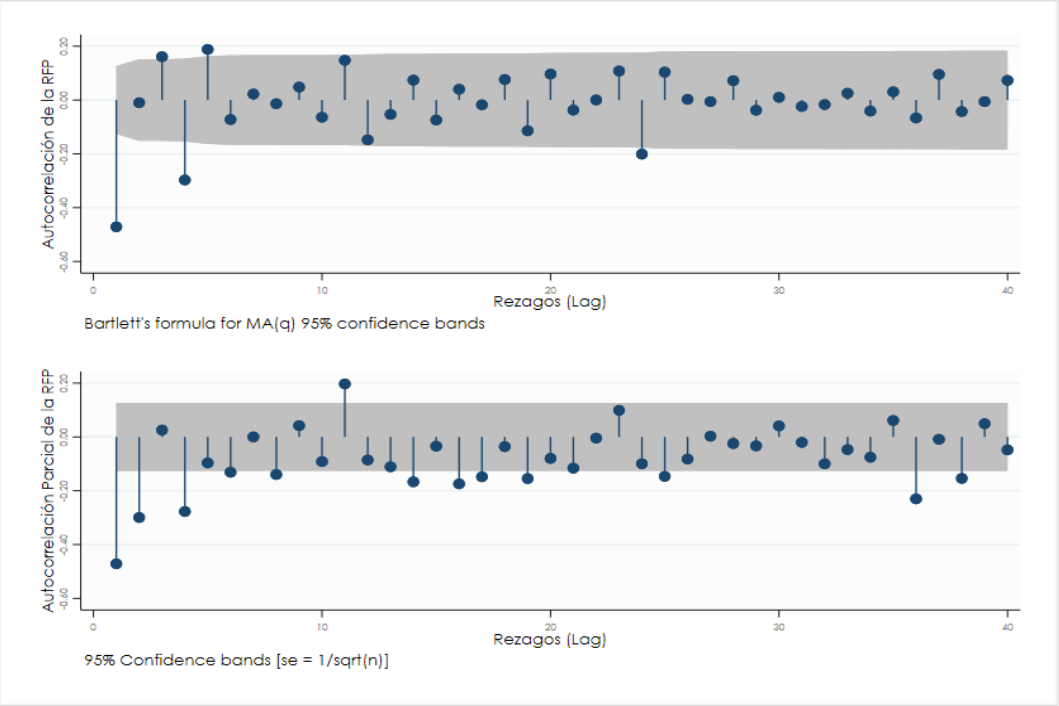
Posteriormente, es indispensable determinar también si existe el componente de estacionalidad. Al calcular el correlograma (gráfico 3) de la serie transformada, se observa que en ésta persiste un proceso AR(12) y que a pesar de la diferenciación logarítmica aún es posible identificar un componente estacional[68] en la misma. No obstante, tampoco se puede descartar un proceso AR(1 a 5) como un proceso factible que permita

[68] Se utilizó un modelo multiplicativo de la estacionalidad.

encontrar el patrón subyacente que mejor explique el comportamiento presente y futuro de la RFP.

Gráfica 3

Funciones de Autocorrelación y Autocorrelación Parcial de la RFP para la identificación del modelo



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

Identificadas las posibles alternativas de solución del modelo, los primeros resultados se muestran en el cuadro 3.a; donde no existe significancia estadística en prácticamente ninguno de los parámetros estimados, siendo necesario realizar un tratamiento econométrico adicional[69] a la RFP que logre satisfacer las siguientes pruebas estadísticas: criterio de información de Akaike y criterio de información bayesiano (consideradas como una medida de ajuste), el correlograma; así como las pruebas de asimetría y curtosis para normalidad de los residuales. Además, se incluyó la condición de estabilidad

[69] Se incorporan variables de control.

e invertibilidad de los procesos AR y MA (anexo 1), lo cual robusteció los resultados obtenidos.

Cuadro 3.a

Modelo ARIMA de la RFP

AR	*Coeficientes*	*P > | z |*
L1.	-0.629	0.000
L2.	-0.170	0.333
L3.	0.002	0.993
L11.	0.095	0.057

MA	*Coeficientes*	*P > | z |*
L1.	-0.058	0.951
L2.	-0.378	0.672
L3.	-0.114	0.825
L4.	-0.449	0.266

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

Cuadro 3.b

Modelo ARIMA de la RFP

AR	*Coeficientes*	*P > | z |*
L1.	-0.760	0.000
L2.	-0.157	0.018
L4.	-0.300	0.000
L5.	-0.206	0.002
L7.	0.262	0.000
L11.	0.161	0.012
L13.	-0.138	0.013

MA	*Coeficientes*	*P > | z |*
L1.	-0.693	0.000
L2.	-0.639	0.000
L4.	0.346	0.000

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

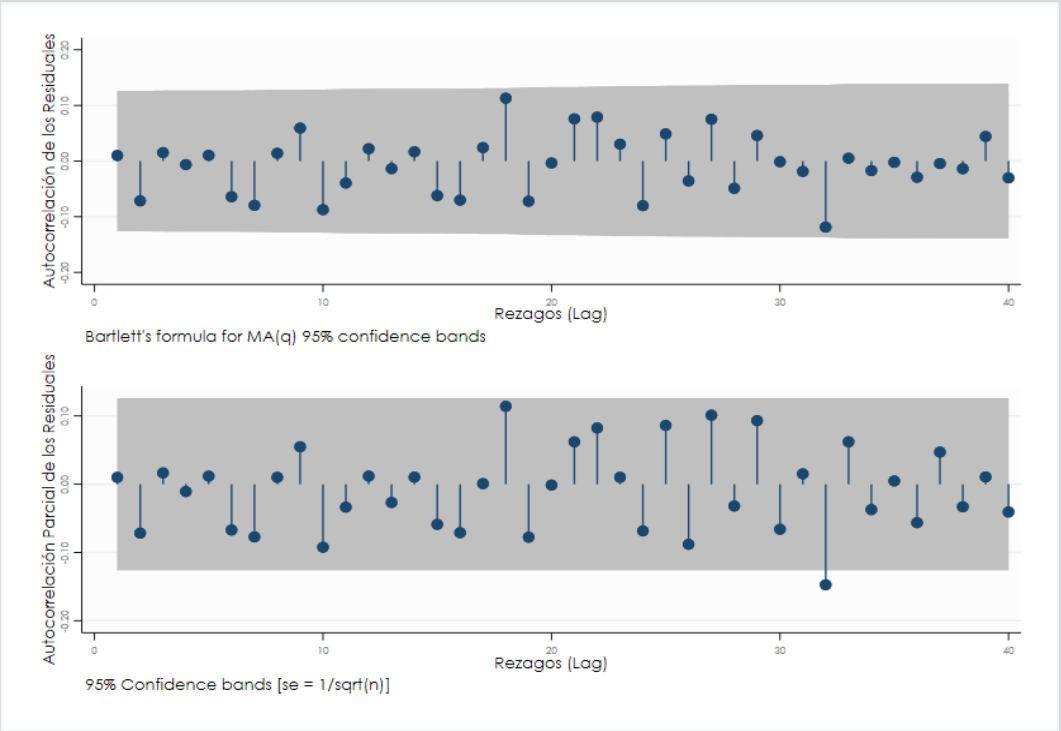
Controlados los factores que invalidaban las pruebas estadísticas citadas en el párrafo anterior, se obtienen los resultados del cuadro 3.b, donde los parámetros estimados ahora son estadísticamente significativos, repercutiendo en el componente subyacente de los residuales[70] del modelo (ver gráfico 4), esto permite que el ajuste del pronóstico sea robusto y confiable (se demuestra que los residuales provienen de un proceso de ruido blanco[71], lo que significa que las variables aleatorias no se encuentran correlacionadas, se distribuyen normalmente con media cero, varianza y covarianza constantes).

[70] Estos se encuentran dentro de las bandas llamadas intervalo de confianza.

[71] Se aplicaron pruebas adicionales: correlograma de los residuales, prueba de Portmanteau para ruido blanco, prueba de ruido blanco de periodograma acumulativo y condición de estabilidad de valores propios (anexo 1).

Gráfica 4

Funciones ajustadas de Autocorrelación y Autocorrelación Parcial de los residuales de la RFP.

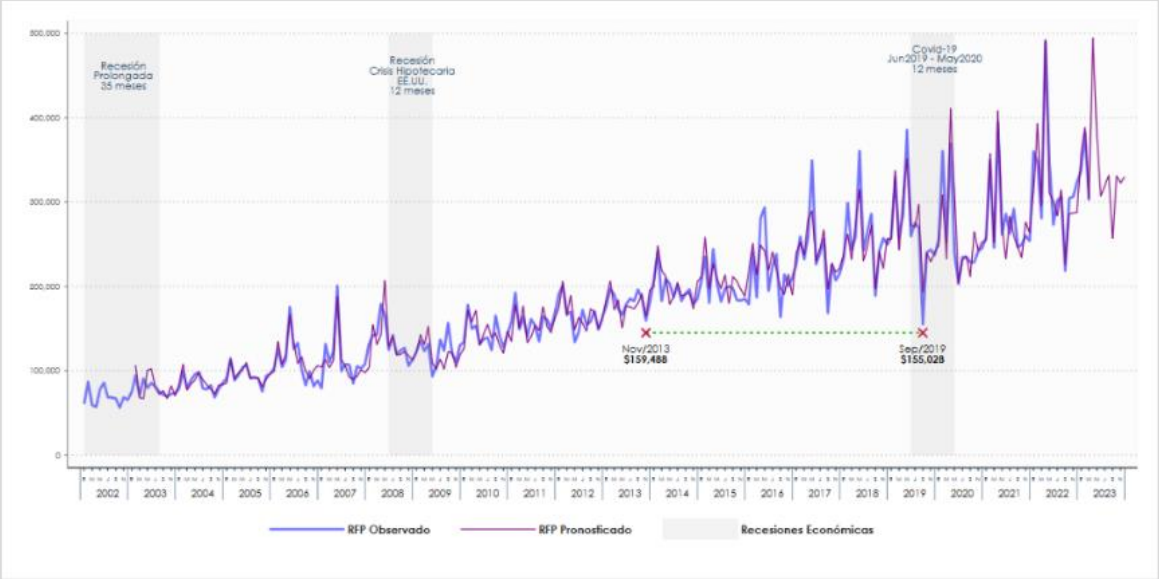


Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

Con base en los resultados del gráfico 4, es posible obtener el gráfico 5, el cual muestra el ajuste del pronóstico realizado para el periodo en cuestión. En dicho gráfico es posible observar que los datos estimados se ajustaron correctamente[72] al patrón de los datos observados, con lo que es posible deducir que el patrón estimado en el periodo t+n podría considerarse, en promedio, como un valor a suceder con un 95 por ciento de confiabilidad.

[72] El ajuste nunca es exacto, ya que solo predice con cierta exactitud los valores observados.

Gráfica 5
Pronóstico de la RFP, ene 2002 - dic 2023
(Serie Original / Valores Corrientes / Millones de Pesos)



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

Finalmente, los datos estimados para el pronóstico de la RFP se pueden observar en el cuadro 4. En él se muestran ciertos comportamientos que suelen ocurrir para algunos meses, como por ejemplo abril, cuyo monto es mayor al resto de los meses, derivado de las declaraciones de ISR que se realizan por parte de las personas físicas.

Cuadro 4
RFP pronosticada en nivel para el periodo abril a diciembre, 2023
(millones de pesos)

Año	Mes	Pronosticado
2023	Abril	494,568.34
	Mayo	379,264.19
	Junio	307,212.19
	Julio	319,264.34
	Agosto	331,467.69
	Septiembre	257,009.22
	Octubre	330,890.97
	Noviembre	322,675.19
	Diciembre	329,884.59

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

5.2 Modelo de Regresión Múltiple

Adicional al pronóstico de la RFP, el cuadro 5 muestra los resultados del análisis de regresión múltiple en términos logarítmicos, en donde es posible demostrar la forma en que interactúan las variables independientes sobre la variable dependiente. De este modelo, fue posible determinar que dichas variables guardan una relación directa con la RFP, lo que implica que ante un incremento/disminución en cada una de ellas, la variable dependiente también aumentará/disminuirá, pero en una menor proporción[73].

[73] Cuando el resultado es menor que la unidad, se considera como una respuesta inelástica.

Cuadro 5
Regresión múltiple: elasticidades (Log - Log), enero 2002 / marzo 2023
(variable dependiente logaritmo natural de la RFP)

Variables independientes	*Coeficientes*	*P* > | *t* |
constante	0.931	(0.00)*
Ln IVA	0.354	(0.00)*
Ln ISR	0.326	(0.00)*
Ln Bebidas alcohólicas	0.127	(0.00)*
Ln Cerveza y bebidas refrescantes	0.153	(0.00)*
Ln Ingresos Petroléros	0.139	(0.00)*

Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP.
* Estadísticamente significativo al 1 por ciento.

Se encontró que ante un incremento del 1.0 por ciento en la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), la RFP aumentaría en 0.35 porciento. Este resultado muestra una relación directa entre estas variables, lo cual es consistente con la teoría económica de que, a mayor recaudación, mayor crecimiento de la RFP, y viceversa. Asimismo, se observa una respuesta inelástica de la RFP ante cambios en el IVA.

En lo que respecta al Impuesto Sobre la Renta (ISR), sucede algo similar al caso del IVA, ya que también muestran una relación directa y una respuesta inelástica. Así, al aumentar en 1.0 por ciento la recaudación del ISR, la RFP se incrementaría en 0.33 por ciento.

Al considerar dos de los rubros más importantes del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), se observa que, al crecer en 1.0 por ciento la recaudación del impuesto a bebidas alcohólicas, la RFP podría aumentar en 0.13 por ciento; mientras que un incremento del 1.0 por ciento en la recaudación del impuesto a cerveza y bebidas refrescantes, la RFP podría crecer en 0.15 por ciento. En estas relaciones también se muestra una relación directa en cada uno de los casos, con respuestas inelásticas.

Finalmente, en lo que respecta a los ingresos petroleros, un incremento del 1.0 por ciento en la recaudación de estos, la RFP podría aumentar en 0.14 por ciento. Lo anterior significa una relación directa entre estas variables y una respuesta inelástica de la RFP ante cambios en los ingresos petroleros.

Cabe destacar que los resultados que se muestran en el cuadro 5 cumplieron con diversas pruebas estadísticas empleadas usualmente en este tipo de análisis; siendo las más importantes las de homocedasticidad[74] en los residuales del modelo; así como la prueba de error de especificación de regresión de Ramsey para variables omitidas[75].

Para detectar multicolinealidad en el modelo se empleó la prueba conocida como factor de inflación de la varianza (VIF), la cual mide la correlación y la fuerza de la correlación entre las variables independientes del modelo de regresión múltiple. En esta prueba se obtuvo un valor promedio de 4.54, el cual puede ser considerado aceptable[76], tomando en cuenta que dicho valor debe estar entre 1 y 5.

[74] Se corrieron pruebas como Breusch-Pagan / Cook-Weisberg para heteroscedasticidad y prueba de Szroeter para homocedasticidad, en donde los p-values registraron valores de 0.5279 y 0.7751, respectivamente; con lo que se logró aceptar la hipótesis nula de varianza constante.

[75] Se obtuvo un p-value de 0.1536, lo cual significa que el modelo planteado no tiene variables omitidas.

[76] Cabe destacar que un valor más cercano a 1 es ideal, porque significa que no existe correlación entre una variable independiente dada y cualquier otra variable en el modelo de regresión. En este caso se asume el riesgo de contar con un valor cercano a 5 toda vez que existe cierto interés de saber cuál sería el impacto de las variables IVA, así como el impuesto a cerveza y bebidas refrescantes sobre la RFP.

Conclusiones

En este trabajo se utilizaron dos tipos de modelos econométricos: series de tiempo y regresión múltiple. El primero de ellos tiene como objetivo pronosticar el comportamiento futuro de la Recaudación Federal Participable a partir de datos históricos, mientras que el segundo, de forma complementaria, busca inferir sobre el impacto que tendrían las variables de interés, IVA, ISR, IEPS e Ingresos petroleros, sobre la RFP.

El análisis correspondiente a los modelos de serie de tiempo permitió fundamentar la importancia de la estacionariedad en los datos empleados para el pronóstico; además, en lo que corresponde a los modelos de regresión múltiple, se fundamentaron los supuestos que permitirían obtener mejores parámetros linealmente insesgados.

Los resultados obtenidos en el pronóstico indican que se encontró evidencia empírica suficiente de que los datos estimados se ajustaron correctamente al patrón de los datos observados. Esto significa que se realizó una identificación correcta del modelo y el tratamiento apropiado de los datos observados de la RFP. Con esto se logró que el ajuste del pronóstico se considere robusto y con un 95 por ciento de confiabilidad.

Así, con este nivel de confiabilidad, es posible señalar que los patrones de comportamiento de los datos estimados están en línea con los datos históricos. Ejemplo de ello es el mes de abril, cuyo monto estimado mantiene el mismo patrón de comportamiento observado en otros años: ser mayor al del resto de los meses, derivado de las declaraciones de ISR que se realizan por parte de las personas físicas en dicho mes.

Por lo que respecta a los resultados relacionados con el modelo de regresión múltiple, en términos de elasticidades, se encontró que, si se logra incrementar en 1.0 por ciento la recaudación del IVA y el ISR, entonces, la

RFP podría aumentar en 0.35 y 0.33 por ciento, respectivamente. En este sentido, se puede concluir que el impacto sobre la RFP sería ligeramente mayor en el IVA en comparación al ISR, en términos porcentuales[77].

Adicionalmente, en lo que respecta a un incremento de 1.0 por ciento en la recaudación de los IEPS, relacionados con bebidas alcohólicas y cerveza y bebidas refrescantes, la RFP podría crecer en 0.13 y 0.15 por ciento, en cada caso; mientras que, en lo referente a los ingresos petroleros, la RFP podría subir en 0.14 por ciento, ante un aumento de 1.0 por ciento en la recaudación de este concepto.

En todos los casos, las variables independientes (IVA, ISR, IEPS e ingresos petroleros), manifiestan una relación directa con el ISR, con respuesta inelástica de esta última variable ante cambios en las primeras.

Finalmente, es importante señalar que una de las principales áreas de oportunidad que permitirían seguir avanzando en el análisis de este tipo de investigaciones, es el hacer uso de información relativa a la RFP neta.

[77] Es importante hacer notar que el impacto puede ser mayor en términos porcentuales, más no necesariamente en términos monetarios.

Anexos

Anexo 1. Pruebas de Postestimación (análisis de los residuales)

El objetivo de este anexo es mostrar evidencia para demostrar que los pronósticos tienen la confiabilidad suficiente, por lo que, si el modelo está bien especificado, los residuales deben seguir un proceso de ruido blanco, permitiendo con esto contar con coeficientes insesgados producto de un proceso estacionario.

Prueba 1. Autocorrelación de los residuales: La prueba tiene como objetivo demostrar si algún elemento de un grupo de autocorrelaciones de la serie de tiempo residual es diferente de cero.

Cuadro 1

Prueba de Portmanteau para ruido blanco

Portmanteau (Q) statistic	31.3896
Prob > chi2(40)	0.833

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

En la prueba de Portmanteau, la hipótesis nula es que la variable sigue un proceso de ruido blanco.

Prueba 2. El Periodograma de Bartlett, es una prueba adicional a la de Portmanteau y sirve para evaluar la hipótesis nula de que los datos provienen de un proceso de ruido blanco de variables aleatorias no correlacionadas con media y varianza constantes.

Cuadro 2

Prueba de ruido blanco de periodograma acumulativo.

Bartlett's (B) statistic =	0.4945
Prob > B =	0.9674

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

En esta prueba, la hipótesis nula demuestra es que los residuales sigue un proceso de ruido blanco.

Prueba 3. La condición de estabilidad e invertibilidad comprueban la condición de los valores propios después de estimar los parámetros de un Modelo ARIMA. Por ejemplo, en el cuadro 3 es posible observar que todos los valores propios se encuentran dentro del círculo unitario, por lo que los parámetros AR satisfacen la condición de estabilidad. Mientras tanto, en el cuadro 4, los valores propios al encontrarse dentro del círculo unitario, significa que los parámetros MA satisfacen la condición de invertibilidad.

Cuadro 3
Condición de estabilidad en el proceso AR

Valor Propio		Módulo
Eigenvalue		Modulus
-0.8898015	+	.379392i
-0.8898015	-	.379392i
-0.5823877	+	.6946312i
-0.5823877	-	.6946312i
-0.2345849	+	.8661457i
-0.2345849	-	.8661457i
0.6214623	+	.6005722i
0.6214623	-	.6005722i
0.3456887	+	.7803873i
0.3456887	-	.7803873i
0.7298588	+	.1420415i
0.7298588	-	.1420415i
-0.740036		

Cuadro 4
Condición de estabilidad en el proceso MA

Valor Propio			Módulo
(Eigenvalue)			(Modulus)
-0.998319	+	.01444692i	0.998424
-0.998319	-	.01444692i	0.998424
0.9983194	+	.01444692i	0.998424
0.9983194	-	.01444692i	0.998424
-0.904052	+	.3652635i	0.975053
-0.904052	-	.3652635i	0.975053
0.9040524	+	.3652635i	0.975053
0.9040524	-	.3652635i	0.975053
-0.837478	+	.4901024i	0.970345
-0.837478	-	.4901024i	0.970345
0.8374778	+	.4901024i	0.970345
0.8374778	-	.4901024i	0.970345
0.4824262	+	.8399263i	0.968613
0.4824262	-	.8399263i	0.968613
-0.482426	+	.8399263i	0.968613
-0.482426	-	.8399263i	0.968613
0	+	.9683414i	0.968341
0	-	.9683414i	0.968341
-0.614619	+	.7001862i	0.931674
-0.614619	-	.7001862i	0.931674
0.614619	+	.7001862i	0.931674
0.614619	-	.7001862i	0.931674
0.2180363	+	.8880534i	0.914428
0.2180363	-	.8880534i	0.914428
-0.218036	+	.8880534i	0.914428
-0.218036	-	.8880534i	0.914428

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

Anexo 2. Propiedades de las Funciones Lineales

Las funciones lineales desempeñan un importante papel en el análisis econométrico, pues son fáciles de interpretar y manipular. Si x_i y y_i son dos variables relacionadas por:

$$y_i = \beta_0 + \beta_1 x_1 + u_i$$

entonces se dice que y_i es una función lineal de x_i y que β_0 y β_1 son dos parámetros que describen un tipo de relación, la cual puede ser nivel-nivel, doble logarítmica, nivel-logarítmica o logarítmica-nivel. La característica peculiar de una función lineal es que el cambio en y_i siempre es β_1 veces el cambio en x_i, lo cual puede ser expresado de la siguiente manera:

$$\Delta y_i = \beta_1 \Delta x_i$$

donde Δ denota el cambio marginal de x_i sobre y_i de forma constante con una magnitud equivalente a β_1.

Cabe destacar que, las funciones lineales se definen para más de una variable y su explicación es exactamente en el mismo sentido, considerando lo siguiente:

$$\beta_1 = \frac{\Delta y_i}{\Delta x_i} \; si \;\; \Delta x_2 = 0$$

Fuentes de Información

Acuerdo por el que se da a conocer el informe sobre la RFP y las participaciones federales, así como los procedimientos de cálculo para los meses comprendidos entre julio 2013 y marzo 2023. Diario Oficial de la Federación.

Box, George E.P. and Gwilym M. Jenkins. Time Series Analysis: Forecasting and Control, Revised Edition, Holden-Day. 1976.

D. Hamilton, James. Time Series Analysis. Princeton University Press. Princeton, New Yersey. 1994.

Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas. Coordinación con Entidades Federativas. Recaudación Federal Participable. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Última consulta realizada en abril de 2023.

Fuller, W. A. Introduction to Statical Time Series. 2a. Ed. Wiley, New York. 1996.

Harvey, Andrew C. (1981) "The econometric Analysis of Time Series". The London School of Economics.

Información de Finanzas Públicas y Deuda Pública. Enero-abril 2023. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Informe de Participaciones Pagadas a Entidades federativas y municipios, 2006 - 2023. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Ley de Coordinación Fiscal (2018). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Diario Oficial de la Federación (30-01-2018).

William H. Green. Análisis Econométrico. Tercera Edición. Prentice Hall. 2000.

4.- Destino de los recursos en los gobiernos subnacionales,

2018-2022

Resumen

El análisis del destino de los recursos a nivel subnacional es importante porque permite inferir las políticas públicas que tienen prioridad para las entidades federativas del país. El destino de estos recursos se puede identificar de acuerdo a las clasificaciones del gasto público, cuya importancia radica en que a través de ellas se reflejan los objetivos generales de las políticas públicas que los gobiernos estatales buscan alcanzar.

La clasificación funcional permite conocer si dicha prioridad está enfocada a aspectos de desarrollo social, desarrollo económico, de gobierno u otras funciones no consideradas dentro de estos rubros.

En la clasificación por objeto del gasto se identifican las prioridades en consideración de la naturaleza de los bienes y servicios que proporcionan las entidades federativas a la población dentro de sus territorios, así como de los activos y pasivos financieros que registran los gobiernos locales.

Asimismo, la estructura y criterios establecidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) son fuente importante para el análisis de los presupuestos subnacionales, pero también sirven como control presupuestario (aunque no son los únicos) para la ciudadanía, al conocer en qué se gastan los recursos públicos y las prioridades de esto.

Durante el periodo 2018-2022, la función que presentó mayor prioridad para las entidades federativas fue la de Desarrollo social, al registrar un promedio de 55.1 por ciento (aprobado y ejercido) del total del gasto de la Clasificación funcional. No obstante, existieron diferencias en cada uno de los años de este periodo y también por entidad federativa, aunque este porcentaje es un indicador relevante que exhibe la prioridad del gasto subnacional. Estas diferencias se pueden apreciar en el desarrollo del documento.

Por el contrario, el gasto destinado a la función de Desarrollo económico figuró como el rubro de menor prioridad en el orden subnacional, ya que de manera agregada promedió el 4.1 por ciento (aprobado y ejercido) del total del gasto. De igual manera, existen diferencias de destino a este rubro entre las 32 entidades federativa y por año.

Por su parte, en la Clasificación por objeto del gasto, el rubro que la mayoría de las entidades federativas destinaron mayor presupuesto fue el relativo a las Transferencias[78]. En contraste, los estados destinaron menor proporción de su presupuesto al rubro de Bienes muebles, inmuebles e intangibles.

[78] Rubro el cual se compone de varios conceptos que se explican en el apartado 2.2 del documento.

Introducción

El objetivo de este trabajo es otorgar al lector un panorama general del comportamiento de los recursos presupuestarios de las entidades federativas considerando dos clasificaciones presupuestales: a) Clasificación funcional[79] y b) Clasificación por objeto del gasto[80]; para el periodo 2018-2022.

El análisis del ejercicio del gasto pretende identificar las prioridades que han definido las 32 entidades federativas de la República mexicana. Asimismo, las clasificaciones además de mostrar en qué se gasta, también permite cuantificar la demanda de bienes y servicios que atiende el sector público a nivel subnacional, y además facilitan el ejercicio del control interno y externo de los recursos de los estados.

En la primera parte del trabajo se expone lo que implica la eficiencia del gasto y sus características. Asimismo, se muestran los antecedentes y los tipos del control presupuestario.

En el segundo apartado se expone el comportamiento del gasto por entidad federativa de acuerdo con la clasificación funcional del gasto, durante el periodo comprendido entre 2018 y 2022.

En el tercer apartado se muestra el comportamiento del gasto por entidad federativa de acuerdo con la clasificación por objeto del gasto, resaltando

[79] Esta clasificación es importante, ya que nos permite visualizar los gastos de las entidades federativas de acuerdo con los propósitos y objetivos socioeconómicos. Esta clasificación resulta de gran interés para los tomadores de decisiones, pero también para los ciudadanos y los analistas de las políticas públicas ya que se utiliza para determinar la elaboración de políticas, así como su ejecución, evaluación y el análisis dentro del Presupuesto de Egresos; debido a que presenta una estructura detallada de las prioridades y acciones que lleva a cabo cada entidad federativa (CONAC, 2010).

[80] En esta clasificación se registran los "gastos que se realizan en el proceso presupuestario. Resume, ordena y presenta los gastos programados en el presupuesto, de acuerdo con la naturaleza de los bienes, servicios, activos y pasivos financieros. Alcanza a todas las transacciones que realizan los entes públicos para obtener bienes y servicios que se utilizan en la prestación de servicios públicos y en la realización de transferencias, en el marco del Presupuesto de Egresos." (CONAC, 2009, párr. 28).

sus características, importancia y comparación a lo largo del periodo de referencia.

En el último apartado se presentan las conclusiones.

1. Control presupuestario

1.1. Eficiencia del gasto

El aumento del gasto público no refleja de manera directa un aumento en el valor público[81], por consiguiente, la gestión estratégica aspira a facilitar el logro de la posición que una organización desea alcanzar, por medio del emprendimiento de acciones, la generación y aplicación de regulaciones, así como la provisión de servicios pertinentes, eficientes, eficaces y de calidad; capaces de ofrecer un valor público superior a la ciudadanía y a los actores interesados en su actividad institucional (Velasco, 2010).

La cuestión del ejercicio del gasto público está relacionada con lo referido anteriormente. De acuerdo con Prior (2011) tanto el gasto como la oferta de servicios públicos dependen de los niveles de productividad del sector público. Es decir, para este autor una gestión eficiente del quehacer público ayuda a reducir los costos y a mejorar la calidad de los servicios públicos. La eficiencia del gasto público debe considerar que cuanto más productivo sea, menos se necesitara para lograr el mismo objetivo. Esto claramente puede tener un efecto positivo en el equilibrio de las finanzas públicas al coadyuvar como freno del déficit público.

Derivado de lo anterior, resulta importante determinar cuáles son los factores que explican las mejoras en la gestión del quehacer público. Continuando con este autor, las mejoras serían el sistema de contabilidad gubernamental, el papel de la planeación estratégica y un adecuado cuadro de mandos. En este sentido, si se consideran las recientes reformas presupuestarias

[81] Mark Moore introdujo el enfoque del valor público en el año de 1995, cuya principal propuesta es la de considerar que los recursos públicos se deben emplear de tal manera que incrementen el valor de la misma manera en cómo se crea valor en el sector privado. Sin embargo, se debe que considerar que este enfoque va más allá de los términos monetarios, también debe incluir los beneficios sociales que se generen para los ciudadanos (Conejero, 2014).

relativas a la mejora de la contabilidad gubernamental y al establecimiento de reglas fiscales como las plasmadas en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, el sector público mexicano en sus tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) ha venido transitando por un proceso de mejora en materia de eficiencia de la gestión pública con finanzas públicas saludables.

En términos similares, Armijo y Espada (2014) establecen que las reformas presupuestarias con objetivos tales como garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, hacer más eficiente la asignación del gasto público y mejorar la transparencia en la utilización de este, han sido socorridas en los últimos años en la región latinoamericana, implementando mecanismos como las reglas fiscales y la incorporación de información del desempeño, indicadores, evaluaciones, entre otros.

Respecto a las reglas fiscales, en Hernández (2016) se establece que las mismas se refieren a un conjunto de normas y reglamentos que rigen el proceso presupuestario. En términos más específicos según Kopits y Symansky (1998) "una regla fiscal es una restricción permanente para la política fiscal expresada como un techo numérico o una meta en variables fiscales. Una regla fiscal delinea pautas de larga duración para promover la estabilidad macroeconómica, mejorar la credibilidad del compromiso del gobierno con la sostenibilidad fiscal, minimizar las externalidades negativas dentro de una federación o un acuerdo internacional y fomentar políticas fiscales contracíclicas."

Finalmente, Hernández (2016) menciona que las reglas fiscales se pueden agrupar en cuatro categorías fundamentales: 1) Reglas de balance presupuestario, 2) Reglas de deuda, 3) Reglas de gasto y 4) Reglas de ingreso.

1.2. Antecedentes del control presupuestal

Los antecedentes del control presupuestal, según Burbano (2005), se remontan hacia finales del siglo XVIII, cuando en el sector público, el Parlamento Británico, presentaba los informes de gastos gubernamentales para su ejecución y posterior control; es decir, se enumeraban los gastos del año anterior y se estimaban los gastos del periodo inmediato. Posterior a esto, en 1820, Francia adoptó el sistema en el sector gubernamental, y Estados Unidos lo incorpora en 1821 como elemento de control de gasto público.

De acuerdo con Valles (2001), los mecanismos de control que buscaban limitar el poder que había generado el Estado de derecho en el continente europeo durante el siglo XIX, eran de tipo político a través del control que ejercía el Parlamento sobre el gobierno; sin embargo, esos controles se volvieron insuficientes para obtener resultados concretos. Para este autor, el Estado constitucional contemporáneo precisa un control sobre la actividad económica-financiera de la Administración, mejor fundamentado, más completa en su contenido y mucho más ágil en su funcionamiento; precisa de un control sobre los objetivos y resultados concretos; un control sobre la eficacia y la eficiencia; y, la economía y la equidad de determinados programas y actuaciones públicas. Actualmente, es difícil concebir al Estado Constitucional sin la presencia de un sistema de fiscalización de la actividad y la gestión económica financiera y contable de las Administraciones Públicas.

De acuerdo con Ayala (2005), el control se orienta fundamentalmente a evitar el surgimiento de desviaciones de recursos y en caso de detectarlas, a implementar las medidas que permitan corregirlas; es decir, se pretende verificar que el gasto no sea ejercido de manera arbitraria, sino orientado al logro de resultados. En este sentido, el autor plantea que el control del gasto

debe comprender mecanismos políticos y administrativos, y deben estar relacionados con problemas presentes y futuros.

Según Ayala (2005), el proceso de control del correcto ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación en México se lleva a cabo por distintas instituciones en diferentes niveles dentro del gobierno, de los cuales destacan los controles ejercidos por el Ejecutivo y el Legislativo.

1.3. Tipos de control presupuestal

El apartado anterior, de acuerdo con los autores referidos, muestra que el control presupuestal ha tenido como principal objetivo la limitación de poder. Para lograrlo se requiere de diferentes mecanismos, ante esto Mijangos (1996) expone cuatro diferentes maneras; el primero es el control de legalidad, que determina si la recepción, administración y erogación de recursos públicos es eficiente; el segundo es el control de gestión a través del análisis de costo benéfico para el funcionamiento y el rendimiento del gasto público; el tercero es el control de auditoria que tiene como finalidad verificar el cumplimiento del gasto público a través de la cuenta pública; y, el cuarto es el control de oportunidad político o económico que determina la conveniencia de realizar negociaciones con el exterior como puede ser la firma de algún tratado de libre comercio.

Ibarra (2021) plantea que uno de los sistemas de control del gasto es realizado durante su ejercicio, y por medio de este se exponen las deficiencias del sistema de evaluación de su desempeño y cuando existe una implementación incorrecta se ven afectados tanto la productividad, como el crecimiento social y económico. Por otro lado, cuando el presupuesto se ejerce con eficiencia este va a contribuir al cumplimiento de los objetivos establecidos en las políticas implementadas.

De acuerdo con Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018), el gasto público tiene ineficiencia técnica cuando existen altos costos de contratación de los

servicios, trabajo y transferencias para alcanzar un determinado resultado. Otro problema que enfrenta el gasto público son los altos índices de corrupción que se presentan al momento de realizar las adquisiciones públicas. La cuestión del ejercicio adecuado del gasto público a nivel subnacional es relevante puesto que implica mejorar la eficiencia de los gobiernos locales y atender de mejor manera las necesidades de sus ciudadanos; lo que se ve reflejado en una mejora de la provisión de bienes públicos y rendición de cuentas.

De acuerdo con Navarrete (1962), el control del gasto es la vigilancia que la ciudadanía hace sobre los recursos públicos ejercidos por la autoridad responsable, y plantea tres problemas en el control: 1) el crecimiento de las funciones del Estado; 2) la necesidad de mantener un ritmo de crecimiento en el ingreso real y de calidad para la población; y, 3) la reforma fiscal y el aumento en los impuestos.

Como se ha planteado, el control del gasto se puede realizar en diversos momentos del ejercicio fiscal, tanto en su ejecución del gasto, como en el término del ejercicio, cuando se rinde cuentas a través de la cuenta pública, cumpliendo con los criterios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2009), por lo que el control interno y las auditorías son los encargados de dar cumplimiento de las reglas y disposiciones.

Finalmente, es importante recalcar el papel que juega la implementación de un sistema de evaluación de desempeño dentro de la rendición de cuentas, a través de: 1) la evaluación de programas y políticas relacionados con el presupuesto, así como los componentes que lo integran para su funcionamiento; y, 2) la evaluación de los procesos de gestión y los servicios públicos.

2. Destino de recursos de los gobiernos subnacionales

El destino de los recursos disponibles a las entidades federativas se analiza a través de las clasificaciones de contabilidad nacional que se encuentran dentro de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicada el 31 de diciembre de 2008 en el Diario Oficial de la Federación. Dicha Ley establece criterios generales para implementar en la Contabilidad Gubernamental y la emisión de información financiera con el fin de lograr una armonización que cumpla con los estándares adecuados. Asimismo, tiene el fin de facilitar el registro y fiscalización de conceptos como los activos, pasivos, ingresos, gastos y deuda; lo que facilita la medición de la eficacia, eficiencia y economía de los ingresos y gasto público (CONAC, 2010).

Los criterios planteados dentro de la Ley General de Contabilidad Gubernamental son obligatorios para los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; para las entidades federativas; para los municipios; órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; el sector paraestatal; y, órganos autónomos (CONAC, 2010).

Cabe señalar que los clasificadores presupuestarios cumplen con una utilidad en específico que permite realizar el análisis, sin embargo, la información que muestra cada uno de los clasificadores tiene un mayor valor cuando se conjuntan la información de varios clasificadores.

A continuación, se presenta el análisis de dos clasificaciones de contabilidad nacional en específico. La primera de ellas es la clasificación funcional y la segunda la clasificación por objeto del gasto, mismas que se desarrollan considerando el periodo 2018-2022, así como recursos aprobados y los ejercidos. Para ello se realizó una búsqueda exhaustiva de cada uno de los Presupuestos de Egresos y de sus respectivas Cuentas Públicas publicadas por las Secretarías de Finanzas u homólogos de todas las entidades federativas del país.

2.1. Clasificación funcional de las entidades federativas, 2018-2022

La clasificación funcional presenta los egresos de acuerdo con los objetivos socioeconómicos que persiguen las entidades federativas. Por lo tanto, presenta los servicios que se brindan a la población, utilizando cuatro subclasificaciones: a) las que se destinan para funciones de gobierno; b) funciones de desarrollo social; c) funciones de desarrollo económico; y, d) aquellas que no están clasificadas en las funciones anteriores.

Estas funciones permiten determinar los objetivos de las políticas públicas y sus respectivos presupuestos asignados por cada una de las entidades federativas.

De acuerdo con el CONAC (2010) la clasificación funcional tiene como propósitos, los siguientes:

1. Presentar la naturaleza de los servicios gubernamentales y la proporción del gasto público que se destina a cada tipo de servicio;
2. Conocer si las instituciones de la administración pública cumplen con funciones económicas o sociales;
3. Facilitar el análisis a lo largo del tiempo de las tendencias del gasto público según la finalidad y función;
4. Facilitar el análisis comparado a nivel internacional del alcance de las funciones económicas y sociales de los gobiernos;
5. Facilitar el análisis del gasto para estudios económicos y sociales; y,
6. Cuantificar la proporción del gasto público que las instituciones públicas que las entidades federativas destinan a las áreas de servicios públicos generales, económicos, sociales y a las transacciones no asociadas a funciones.

2.1.1. Función Gobierno

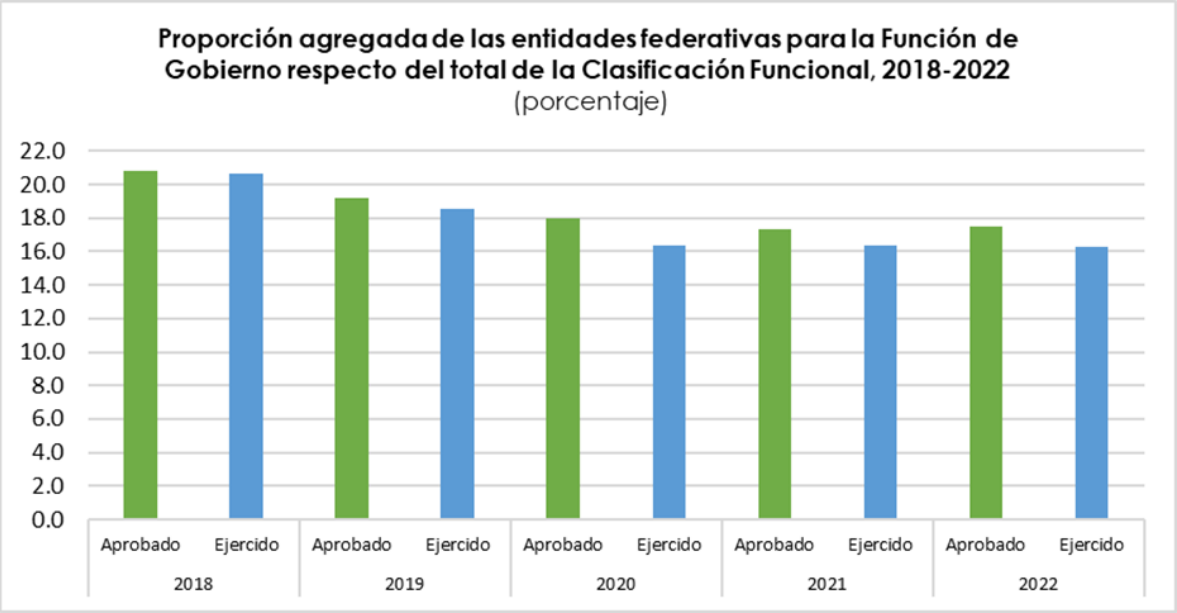
La subclasificación de Gobierno comprende las acciones de la gestión gubernamental, como aquellas que tienen carácter legislativo que

comprenden la legislación y fiscalización; de justicia que comprende entre otros, a la procuración e impartición de justicia; los asuntos militares y seguridad nacional; los asuntos con el exterior, asuntos hacendarios, política interior, organización de los procesos electorales, regulación y normatividad aplicable a los particulares y al propio sector público y la administración interna del sector público (CONAC, 2010).

Para reconocer el nivel de importancia que representa el rubro de Gobierno para las entidades federativas, se muestra una gráfica con la proporción de gasto destinada en este rubro de manera agregada durante el periodo 2018-2022.

Se observa, que, durante el periodo de referencia, la proporción del presupuesto ejercido de las entidades federativas para la función de Gobierno presentó una tendencia decreciente, con cifras que van de un poco más de 20.0 a 16.0 por ciento (véase **Gráfica 1**).

Gráfica 1



Fuente: Elaborado por el CEFP con información del Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública de las entidades federativas.

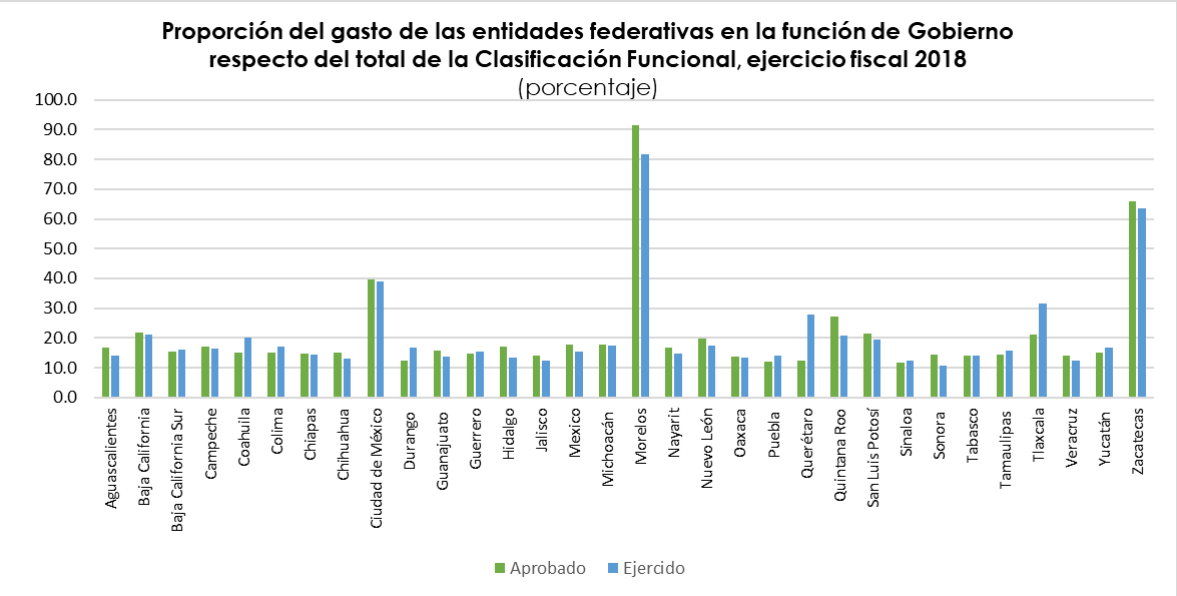
En la **Gráfica 2** se presenta la proporción del gasto de las entidades federativas correspondientes a esta función, respecto del gasto total de la clasificación funcional para el ejercicio fiscal de 2018.

En esta gráfica se muestra que Morelos, Zacatecas, Ciudad de México, Quintana Roo y Baja California fueron los estados que mayor proporción de recursos aprobados destinaron a la función de Gobierno. Destaca el caso de Morelos cuya proporción aprobada fue del 91.4 por ciento. Por su parte, Zacatecas y Ciudad de México registraron una ponderación de 65.9 y 39.5 por ciento, respectivamente.

Por el contrario, Puebla, Querétaro y Sinaloa registraron las menores proporciones de los recursos aprobados con alrededor del 12.0 por ciento.

Por su parte, las entidades federativas que presentaron un mayor incremento de su presupuesto ejercido respecto al aprobado son: Querétaro que pasó de 12.2 a 27.7 por ciento; y Tlaxcala que transitó de 21.2 a 31.4 por ciento.

Gráfica 2



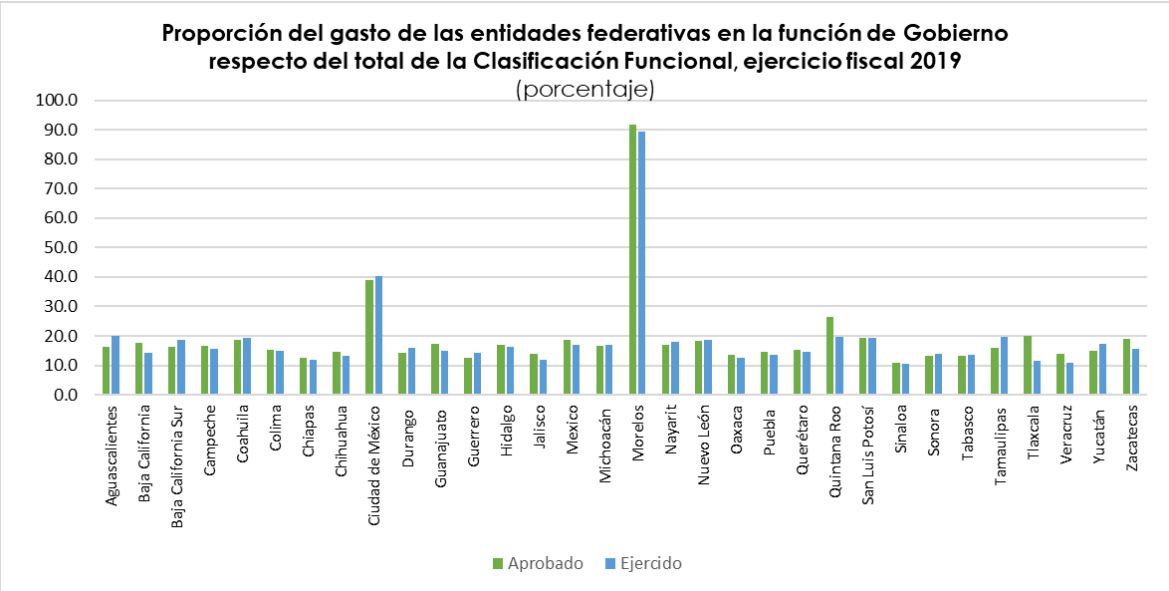
Fuente: Elaborado por el CEFP con información del Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública de las entidades federativas.

Para el ejercicio fiscal 2019 ocurre una tendencia similar en aquellas entidades federativas que destinaron mayor proporción de su gasto a la función de Gobierno, a excepción de Zacatecas, mientras que Sinaloa volvió a destacar entre las de menor proporción (véase **Gráfica 3**).

No obstante, se destaca que, de las 32 entidades federativas, 21 ejercieron un presupuesto menor al aprobado para este año, incluyendo los estados que destinaron mayores porcentajes por este concepto.

En cuanto a la diferencias entre lo aprobado y lo ejercido, figuran los casos de Tlaxcala y Quintana Roo, que presentaron un menor porcentaje de su presupuesto ejercido respecto a lo aprobado. Tlaxcala aprobó una proporción del 19.9 por ciento y ejerció 11.7 por ciento del total; por su parte, Quintana Roo aprobó 26.5 por ciento y ejerció 19.8 por ciento.

Gráfica 3



Fuente: Elaborado por el CEFP con información del Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública de las entidades federativas.

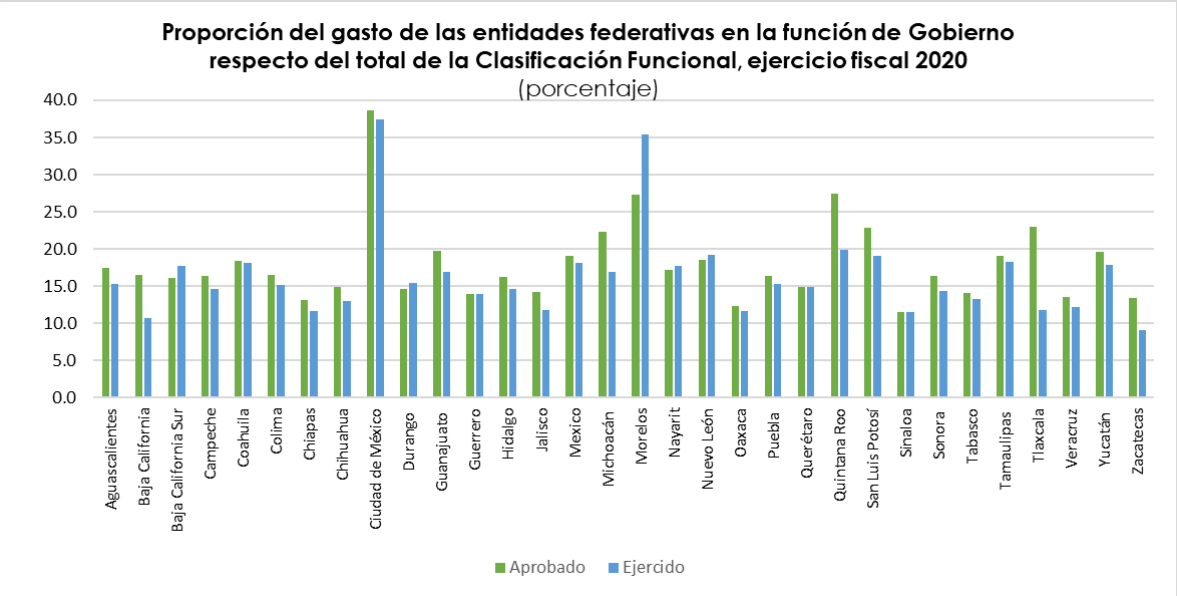
Para el ejercicio fiscal 2020, sobresale la proporción del gasto en la función de Gobierno para el Estado de Morelos que disminuye de manera importante, no obstante, sigue siendo una de las entidades federativas que

destina en mayor proporción este tipo de presupuesto junto con Ciudad de México y Quintana Roo.

Por el otro lado, las entidades federativas que destinan menor proporción de su presupuesto aprobado a la función de Gobierno destacan Sinaloa, Oaxaca y Chiapas con el 11.5, 12.3 y 13.2 por ciento, respectivamente (véase **Gráfica 4**).

La mayor parte de los estados (21) presentaron proporciones de gasto ejercido mayores a los aprobados. Tlaxcala y Quintana Roo destacan entre las entidades federativas con las mayores diferencias.

Gráfica 4

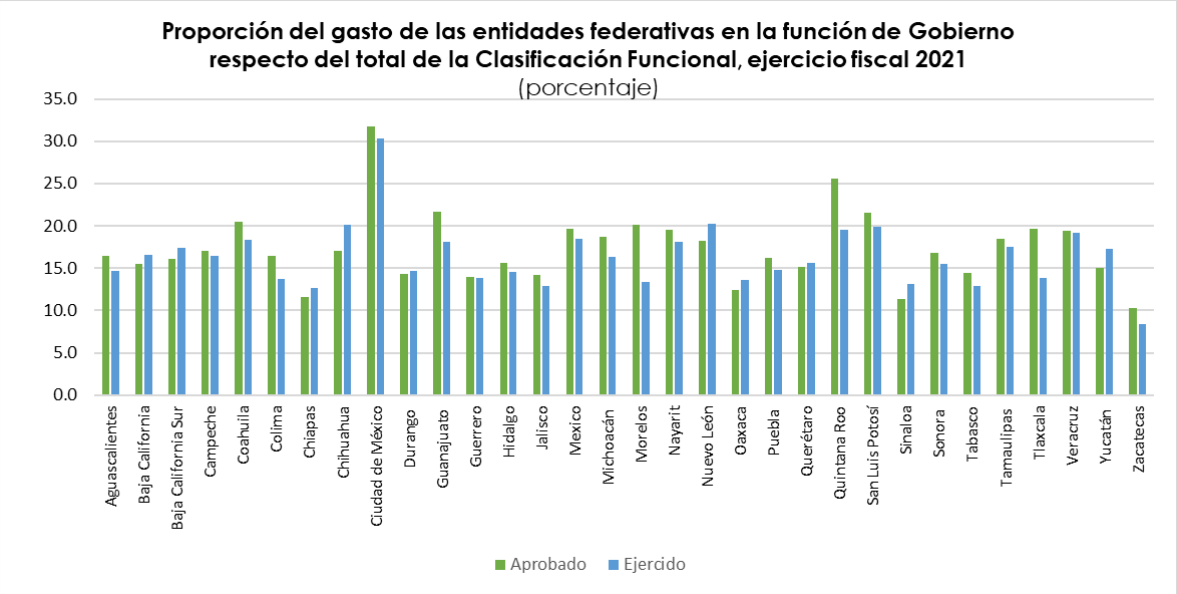


Fuente: Elaborado por el CEFP con información del Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública de las entidades federativas.

En 2021, resaltan la Ciudad de México, Nuevo León y Chihuahua como las entidades federativas con mayor proporción de recursos a la función de gobierno con 30.4, 20.3 y 20.1 por ciento, en cada caso, mientras que Zacatecas, Sinaloa y Chiapas figuran con las menores proporciones (véase **Gráfica 5**).

Al comparar los recursos ejercidos contra los aprobados, se observa que las proporciones de los primeros fueron inferiores a los segundos en la mayoría de las entidades federativas. Sobresalen Morelos, Quintana Roo y Tlaxcala con las diferencias más significativas.

Gráfica 5

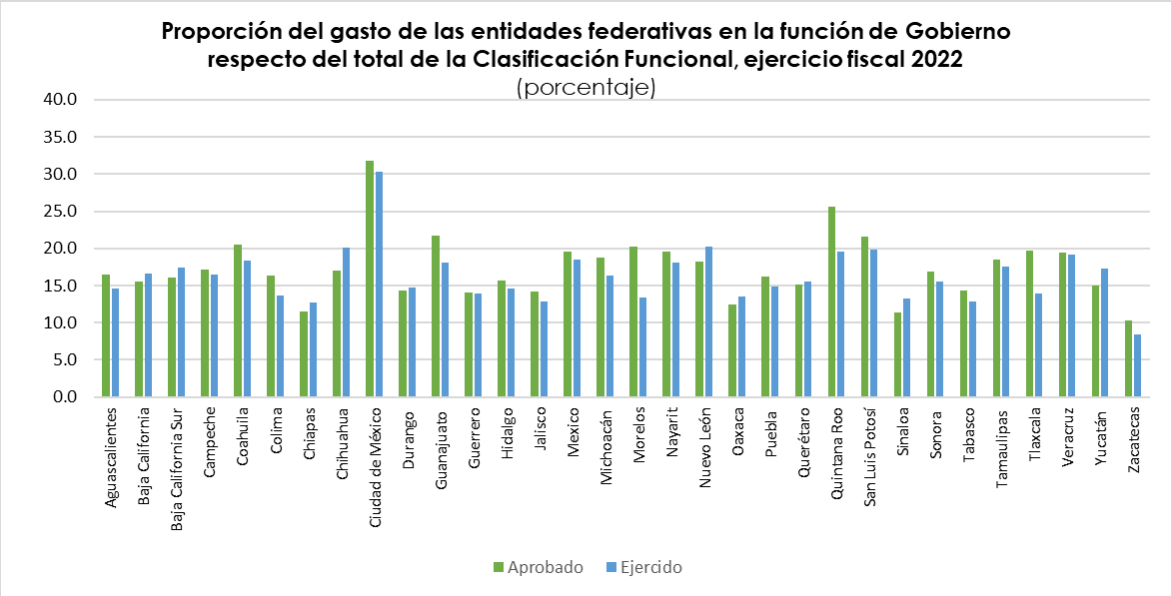


Fuente: Elaborado por el CEFP con información del Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública de las entidades federativas.

En 2022, la Ciudad de México y Quintana Roo se distinguieron por registrar las proporciones más altas de recursos aprobados destinados a funciones de gobierno, en tanto que Zacatecas, Sinaloa y Chiapas, al igual que un año antes, observaron los menores porcentajes.

Para el año de referencia, destaca el hecho de que únicamente cinco entidades federativas ejercieron una proporción mayor de su presupuesto en este rubro respecto de lo aprobado, a saber, Querétaro, Oaxaca, Sinaloa, Guerrero y Nuevo León. Por su parte, entre los otros 27 estados que registraron un menor presupuesto ejercido respecto a lo aprobado, sobresale Quintana Roo al pasar de 26.5 a 18.2 por ciento (véase **Gráfica 6**).

Gráfica 6



Fuente: Elaborado por el CEFP con información del Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública de las entidades federativas.

2.1.2. Función Desarrollo Social

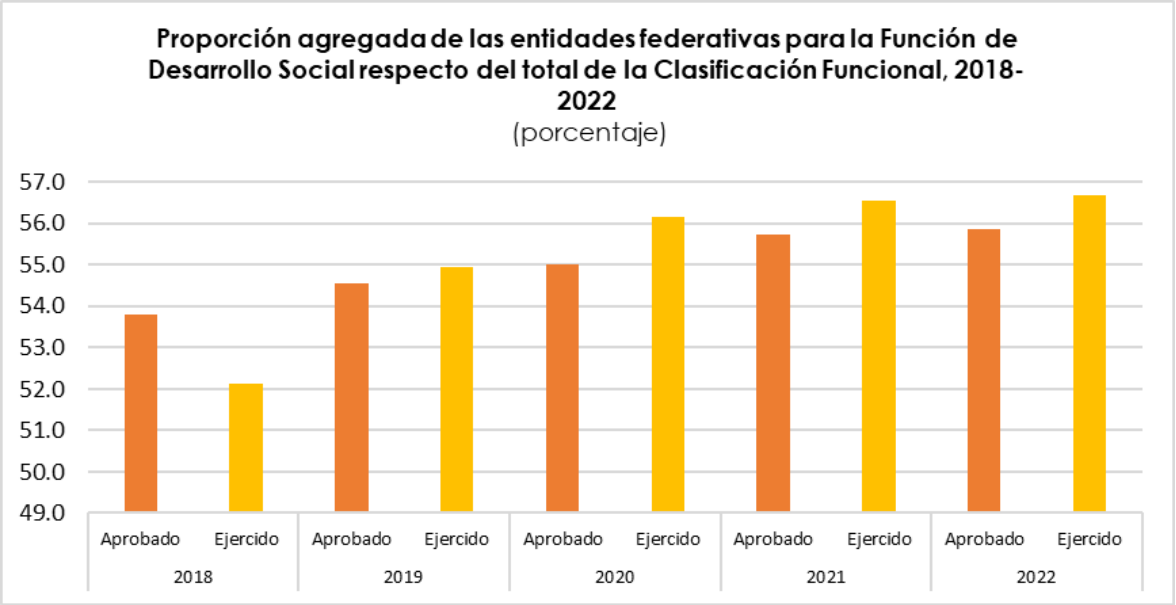
La subclasificación de **Desarrollo Social** es muy importante, ya que permite medir uno de los principales objetivos en la planeación nacional, esto debido a que implica lo relativo a la mejora del bienestar de las personas a través de los programas, actividades y proyectos relacionados con la prestación de servicios en beneficio de la población: servicios educativos, recreación, cultura, salud, protección social, vivienda, servicios urbanos y rurales básicos como la protección ambiental (CONAC, 2010).

Para conocer la importancia que representa el rubro de Desarrollo Social para las entidades federativas, se presenta una gráfica con la proporción de gasto destinada en este rubro de manera agregada durante el periodo 2018-2022. En ella se muestra una tendencia creciente tanto en la proporción de recursos aprobados como ejercidos (véase **Gráfica 7**).

Así, para el ejercicio fiscal 2018, en promedio, la proporción del presupuesto aprobado fue de 53.8 por ciento del presupuesto de la clasificación funcional, para aumentar a casi 56.0 por ciento en 2022.

Con excepción de 2018, en todos los años analizados, la proporción del gasto ejercido para este concepto fue superior al aprobado.

Gráfica 7



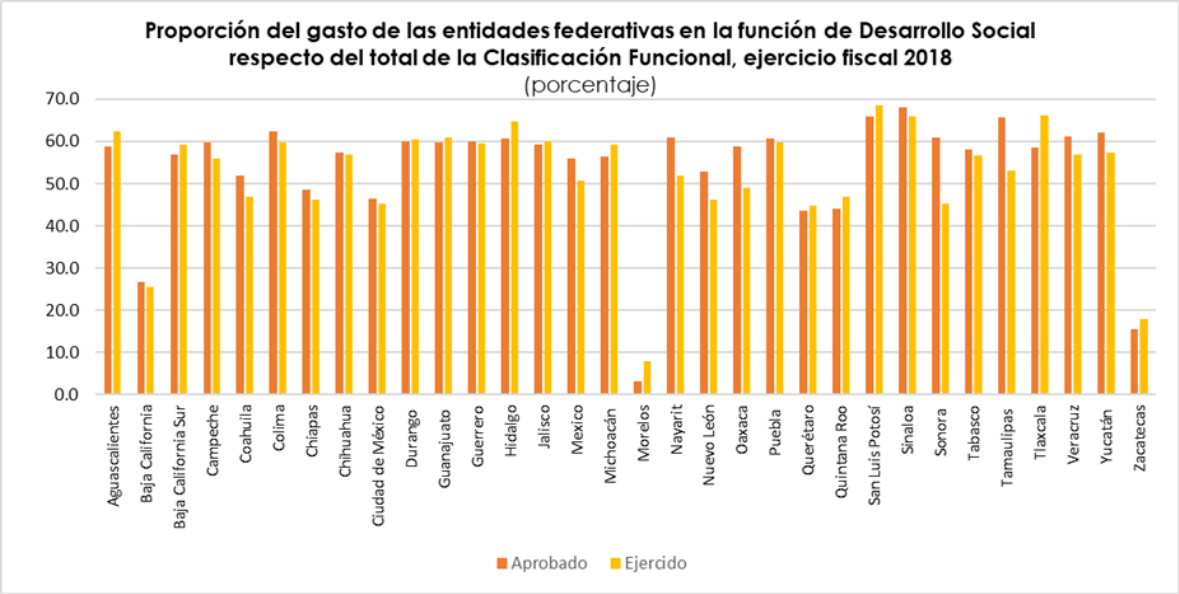
Fuente: Elaborado por el CEFP con información del Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública de las entidades federativas.

En la **Gráfica 8** se observa que las entidades federativas destinaron una gran proporción de su presupuesto a la clasificación del Desarrollo Social.

Para el primer año de análisis (2018), de las 32 entidades federativas, 24 aprobaron una proporción superior al promedio, sobresaliendo Sinaloa, San Luis Potosí y Tamaulipas, con 68.2, 65.8 y 65.6 por ciento, respectivamente.

Por otro lado, Morelos y Zacatecas destacan por registrar una proporción menor a la mitad del promedio nacional. Las proporciones de Morelos fueron de 3.2 por ciento para lo aprobado y 8.0 por ciento para lo ejercido; por su parte, para Zacatecas el presupuesto aprobado fue de15.6 por ciento mientras que lo ejercido se ubicó en 18.0 por ciento. Estas cifras son consistentes con las presentadas en la función de Gobierno ya que estas dos entidades federativas, junto con la Ciudad de México, fueron las que mayor proporción destinaron a aquel rubro. No obstante, la Ciudad de México está cerca del promedio en la proporción de la Función de Desarrollo Social.

Gráfica 8



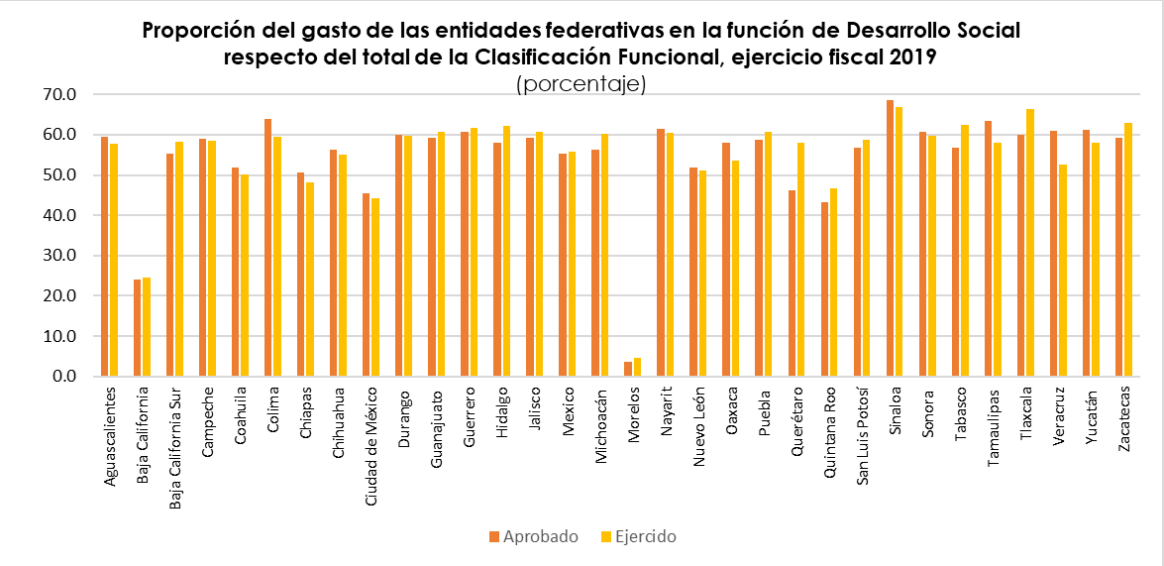
Fuente: Elaborado por el CEFP con información del Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública de las entidades federativas.

En el ejercicio fiscal 2019, resalta que el promedio de las proporciones de gasto destinadas a Desarrollo Social fueron superiores al promedio registrado un año antes.

Las entidades federativas que mayor proporción del ejercicio de su presupuesto destinaron a este rubro fueron Sinaloa, Tlaxcala, Zacatecas, Tabasco e Hidalgo con 66.9, 66.5, 62.8, 62.4 y 62.1 por ciento, respectivamente, mientras que Morelos sobresale por presentar la menor proporción, menor a 5.0 por ciento (véase **Gráfica 9**).

Cabe destacar que, para este año, la mitad de las entidades federativas ejercieron una proporción de su presupuesto mayor a lo aprobado.

Gráfica 9

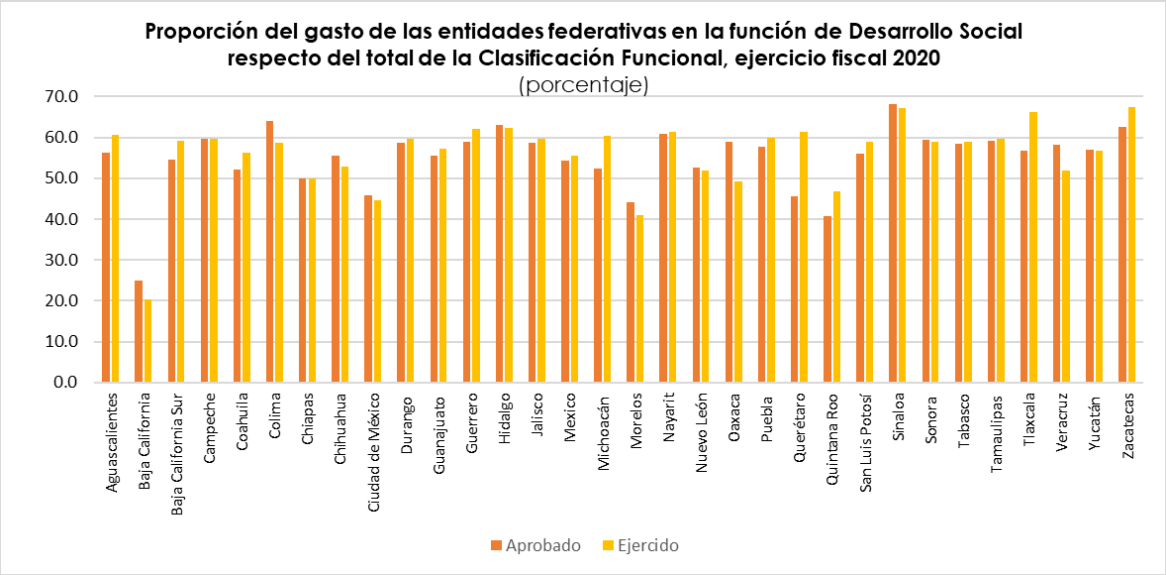


Fuente: Elaborado por el CEFP con información del Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública de las entidades federativas.

En 2020, ante un contexto de inicio de la pandemia por el COVID-19, 20 de las 32 entidades federativas ejercieron un presupuesto mayor respecto a lo aprobado en materia de Desarrollo Social, destaca el Estado de Querétaro que pasó de aprobar una proporción de su presupuesto de 45.6 por ciento a ejercer el 61.4 por ciento de su presupuesto en la clasificación Funcional (véase **Gráfica 10**).

Por su parte, únicamente el estado de Baja California destinó menos del 30.0 por ciento de su presupuesto en la clasificación Funcional hacia el rubro de Desarrollo Social.

Gráfica 10

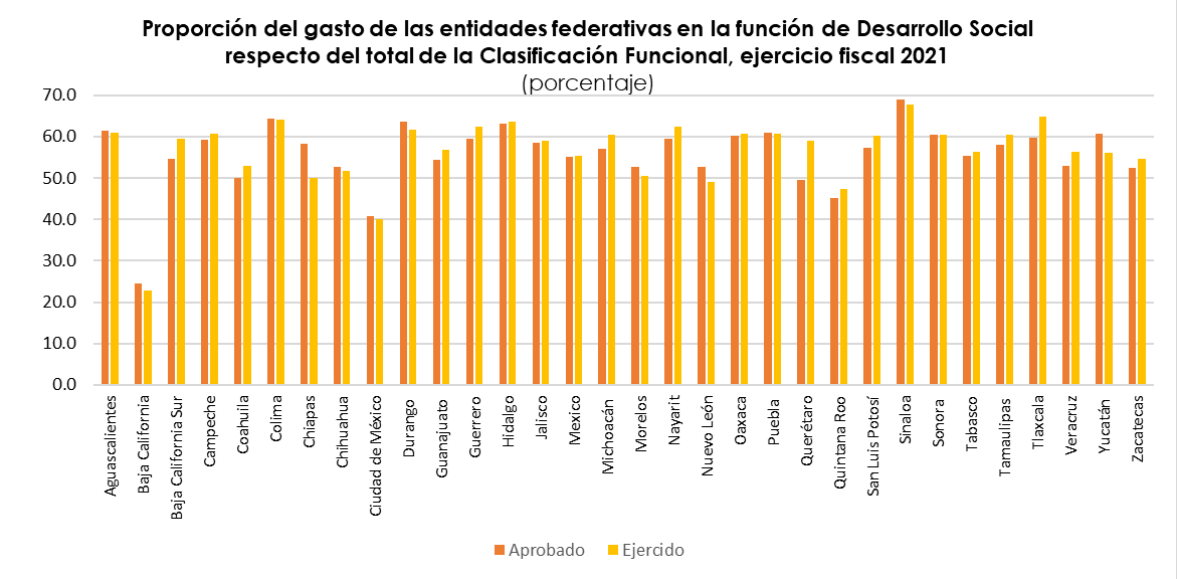


Fuente: Elaborado por el CEFP con información del Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública de las entidades federativas.

En la **Gráfica 11** se aprecia que, en promedio, en 2021, la proporción de los presupuestos de las entidades federativas destinados al Desarrollo Social aumentaron tanto en lo aprobado como en lo ejercido respecto al 2020. En 2021 fue una proporción del 55.7 por ciento mientras que en 2020 fue del 55.0 por ciento. Por su parte, el promedio del presupuesto ejercido fue del 56.6 por ciento en 2021, mientras que para 2020 fue del 56.2 por ciento.

Sinaloa, Colima y Durango figuran en 2021 por presentar las mayores proporciones de presupuesto aprobado en desarrollo social, en contraste con Baja California y la Ciudad de México que registran los menores porcentajes.

Gráfica 11



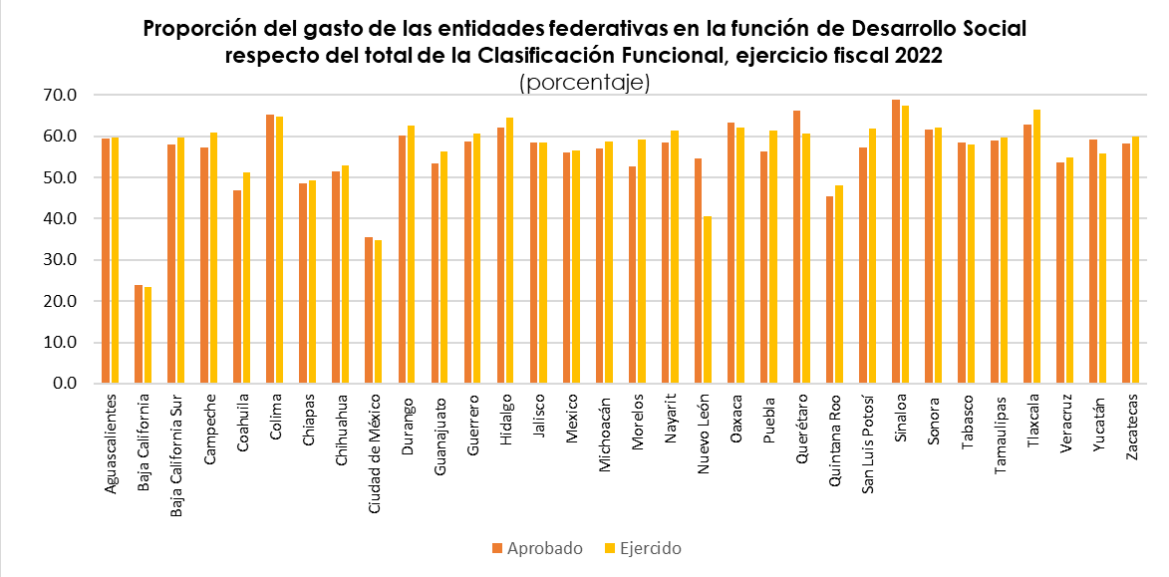
Fuente: Elaborado por el CEFP con información del Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública de las entidades federativas.

En el ejercicio fiscal 2022, la mayoría de las entidades federativas (22) ejercieron en promedio una proporción 2.4 por ciento mayor a lo aprobado por sus congresos locales.

Por su parte, en promedio, las 32 entidades federativas presentaron una proporción de presupuesto en Desarrollo Social ligeramente mayor respecto a lo ejercido en el 2021. En promedio, lo ejercido en 2022 fue una proporción de 56.7 por ciento mientras que en 2021 fue de 56.6 por ciento

Entre los estados que registraron en 2022 las mayores proporciones de presupuesto aprobado en desarrollo social figuran Sinaloa, Querétaro, Colima y Oaxaca, en tanto que Baja California y la Ciudad de México, al igual que un años antes, registran los menores porcentajes.

Gráfica 12



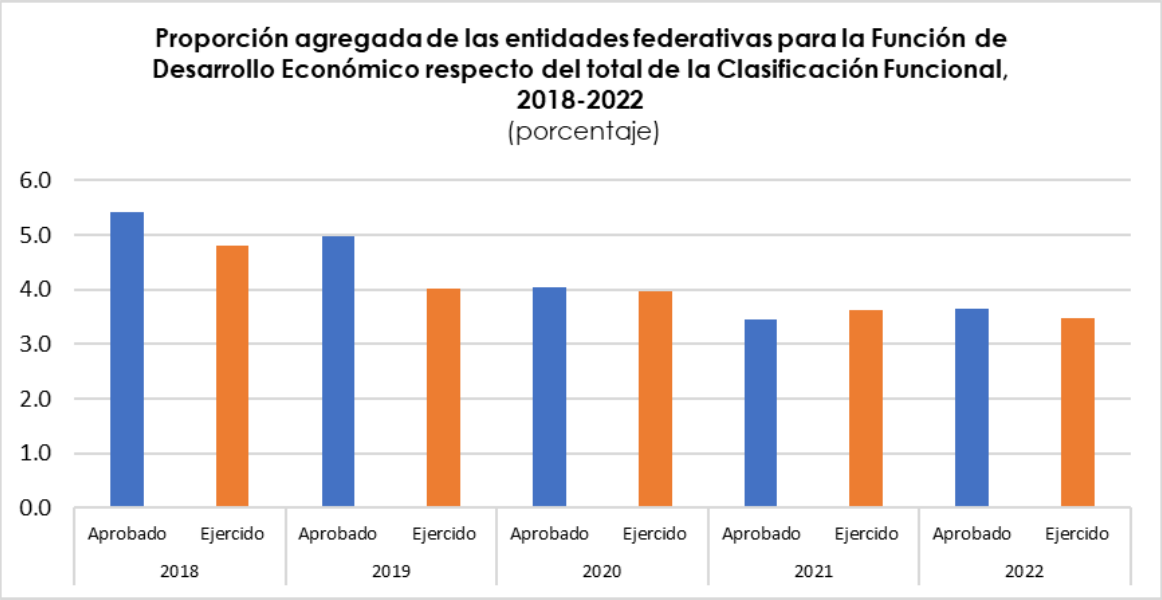
Fuente: Elaborado por el CEFP con información del Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública de las entidades federativas.

2.1.3. Función Desarrollo Económico

La subclasificación de Desarrollo Económico se compone de aquellos programas, actividades y proyectos relacionados con la promoción del desarrollo económico en los asuntos económicos, comerciales y laborales en general; de agricultura, silvicultura, pesca y caza; combustibles y energía; minería y construcción; transporte; turismo; entre otros.

Con el fin de conocer la importancia que representa el rubro de Desarrollo Económico para las entidades federativas en materia presupuestal, se muestra una gráfica con la proporción de gasto destinada en este rubro de manera agregada durante el periodo 2018-2022. En ella se destaca una tendencia decreciente en el periodo de referencia, al registrar una proporción del presupuesto aprobado en este rubro mayor a 5.0 en el 2018 y pasar a menos de 4.0 por ciento en 2022 (véase **Gráfica 13**). Posteriormente se realizará el análisis con mayor detalle.

Gráfica 13

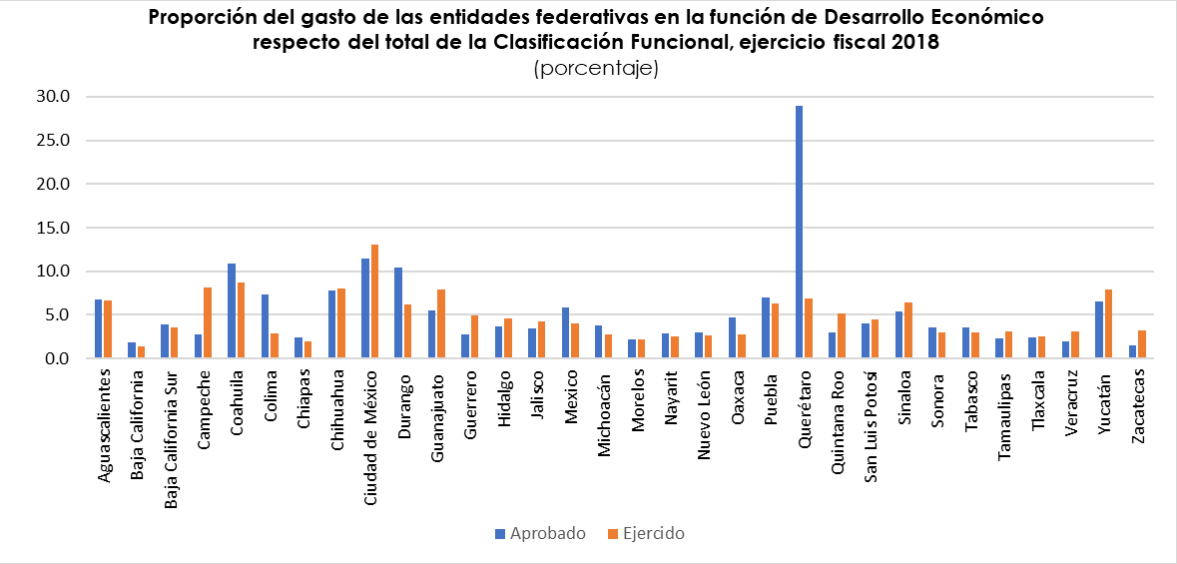


Fuente: Elaborado por el CEFP con información del Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública de las entidades federativas.

En la **Gráfica 14** se observa que, en 2018, la proporción de los presupuestos de las entidades federativas destinado al Desarrollo Económico es, en promedio, la menor de las funciones respecto al total del presupuesto de la clasificación Funcional, con un valor de 5.4 por ciento.

En este año destaca la proporción del presupuesto aprobado por Querétaro que fue del 29.0 por ciento, mientras que el promedio de las entidades federativas fue de 5.4 por ciento. Sin embargo, la proporción del gasto ejercido en Querétaro se ubicó en 6.9 por ciento.

Gráfica 14

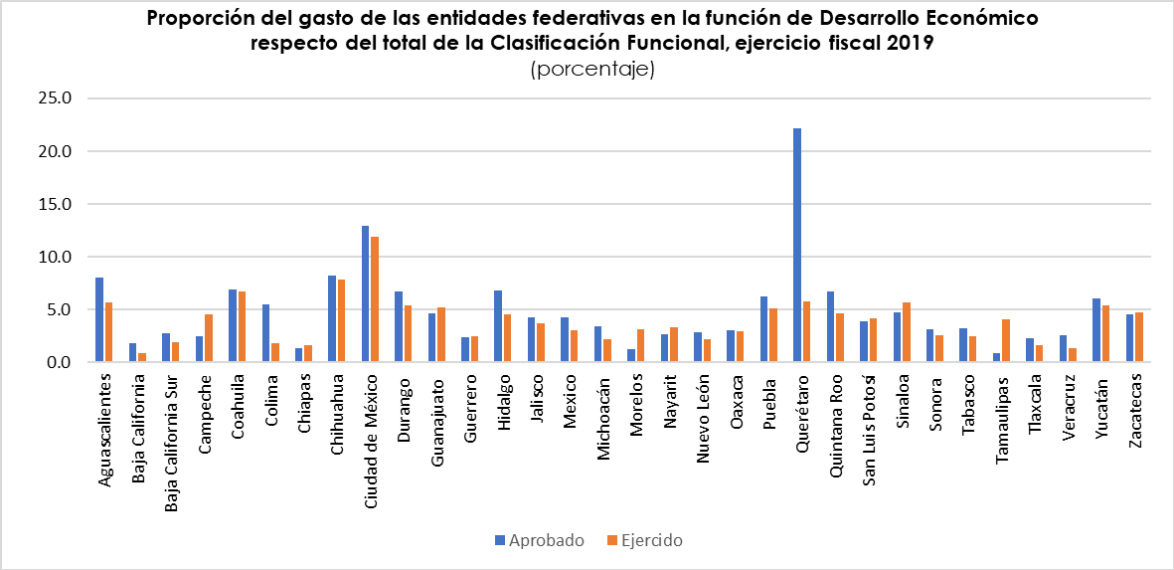


Fuente: Elaborado por el CEFP con información del Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública de las entidades federativas.

En 2019, como ya se había señalado respecto a la tendencia presupuestal social decreciente, se presenta un decremento de la proporción promedio de las entidades federativas, tanto de los presupuestos aprobados como los ejercidos respecto al 2018. Las proporciones pasaron de 5.4 por ciento de lo aprobado en 2018 a 5.0 por ciento en 2019; por su parte, la proporción promedio de lo ejercido pasó de 4.8 por ciento en 2018 a 4.0 por ciento en 2019, lo que demuestra la tendencia hacia la baja (véase **Gráfica 15**).

Destaca el caso de Querétaro cuya proporción aprobada para el año 2019 fue del 29.0 por ciento, sin embargo, registró una participación de 6.9 por ciento en el presupuesto ejercido. Por su parte, la Ciudad de México fue la entidad federativa que más proporción de su presupuesto ejerció en Desarrollo Económico con 13.0 por ciento.

Gráfica 15



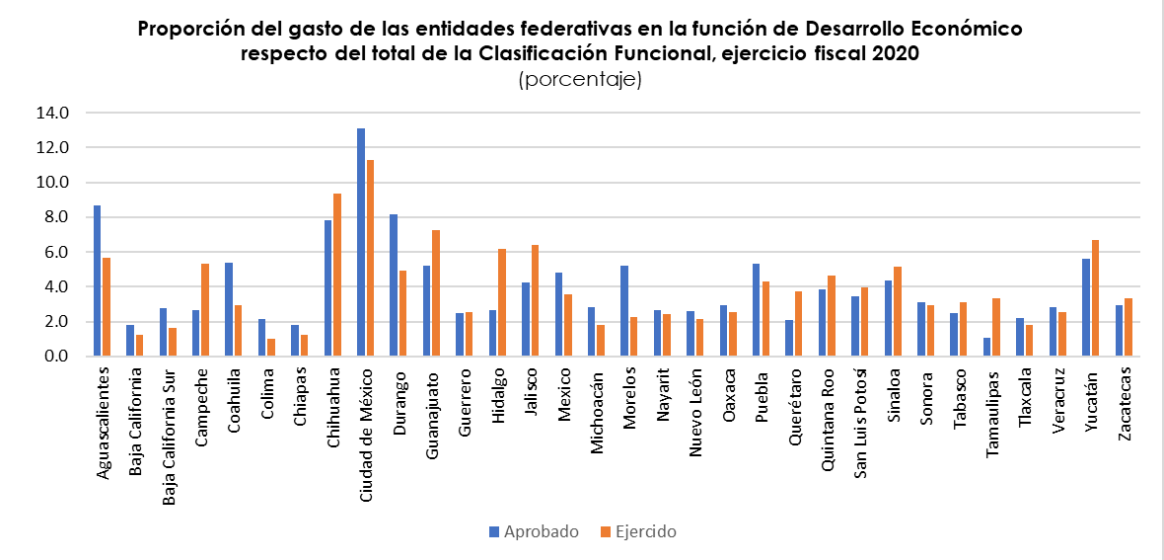
Fuente: Elaborado por el CEFP con información del Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública de las entidades federativas.

En 2020, el promedio de la proporción del presupuesto aprobado para el Desarrollo Económico fue de 4.0 por ciento, al igual que el promedio de la proporción del presupuesto ejercido. Donde destaca que 27 entidades federativas presentaron una participación menor al promedio.

Las entidades que mayor proporción de su presupuesto destinaron al Desarrollo Económico fueron Ciudad de México, Chihuahua y Guanajuato con 11.3, 9.3 y 7.2 por ciento, respectivamente (véase **Gráfica 16**).

Más de la mitad de los estados (18) registraron recursos ejercidos mayores a los aprobados.

Gráfica 16



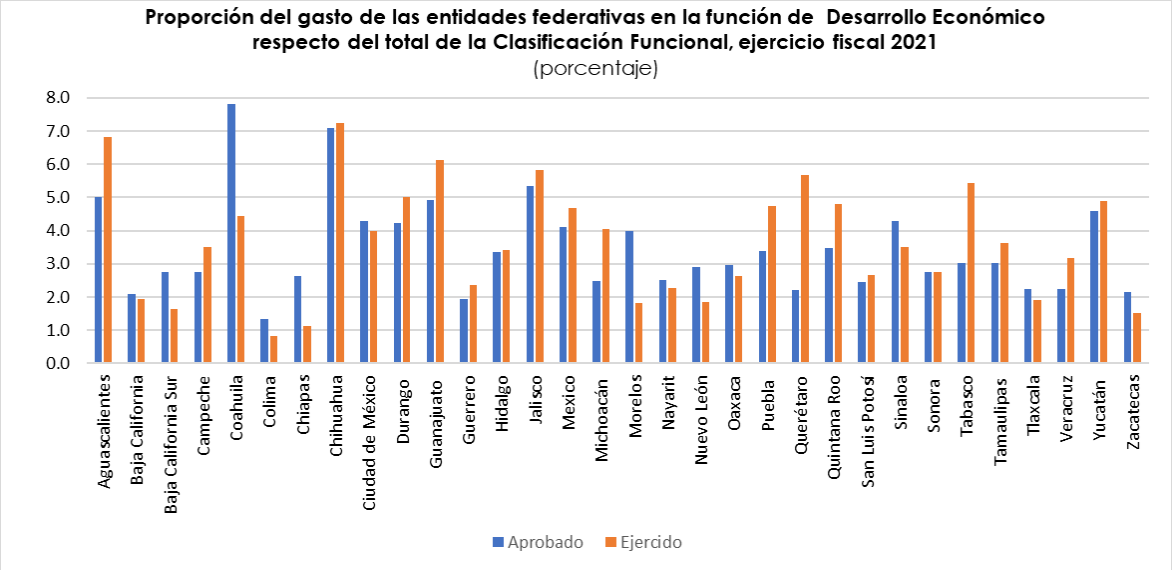
Fuente: Elaborado por el CEFP con información del Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública de las entidades federativas.

Para el ejercicio fiscal 2021, el promedio de la proporción del presupuesto destinado al Desarrollo Económico por parte de las entidades federativas fue menor al del año de 2020. El aprobado pasó de 4.0 a 3.4 por ciento.

Por su parte, la proporción del presupuesto ejercido disminuyó al transitar de 4.0 a 3.6 por ciento.

Colima y Chihuahua registraron las mayores proporciones de recursos aprobados destinados al desarrollo económico, con cifras superiores a 7.0 por ciento (véase **Gráfica 17**).

Gráfica 17



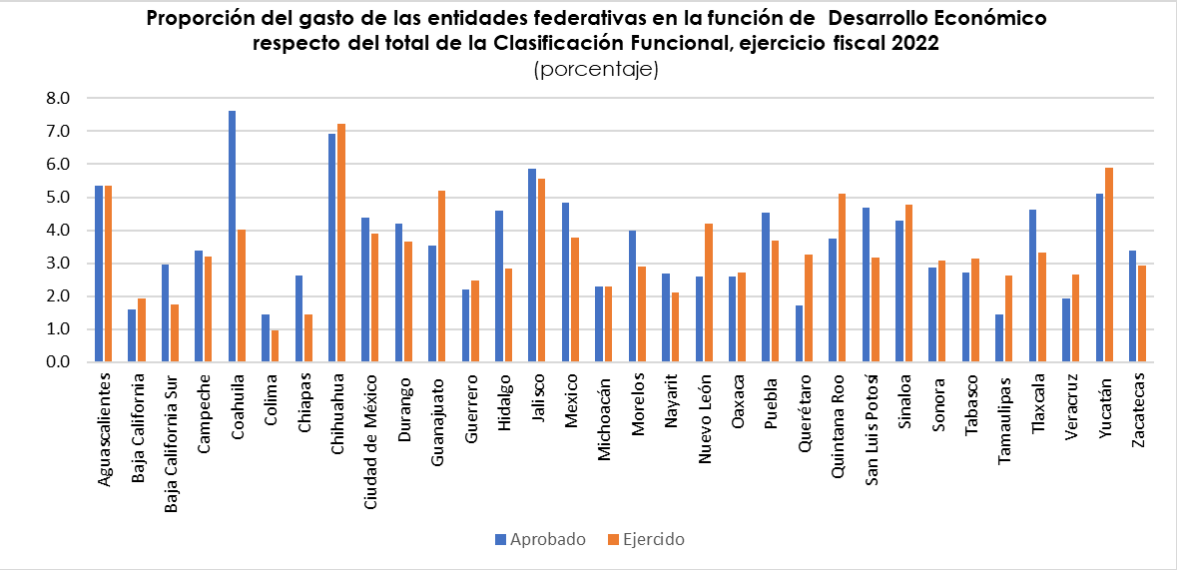
Fuente: Elaborado por el CEFP con información del Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública de las entidades federativas.

En 2022, la proporción promedio aprobado para el rubro de Desarrollo Económico aumentó respecto al 2022, siendo el único año en el periodo de referencia donde se presenció un incremento. La proporción pasó de 3.4 por ciento en 2021 a 3.6 por ciento en 2022. Sin embargo, la proporción del presupuesto ejercido disminuyó al pasar de 3.6 por ciento en 2021 a 3.5 por ciento en 2022.

Al igual que un año antes, Chihuahua y Colima y registraron los mayores porcentajes de recursos aprobados destinados al desarrollo económico.

Sobresale Chihuahua con recursos ejercidos superiores a lo presupuestado con 7.2 por ciento, mientras que Colima figura con la menor proporción de su presupuesto destinado a este rubro con 1.0 por ciento (véase **Gráfica 18**).

Gráfica 18



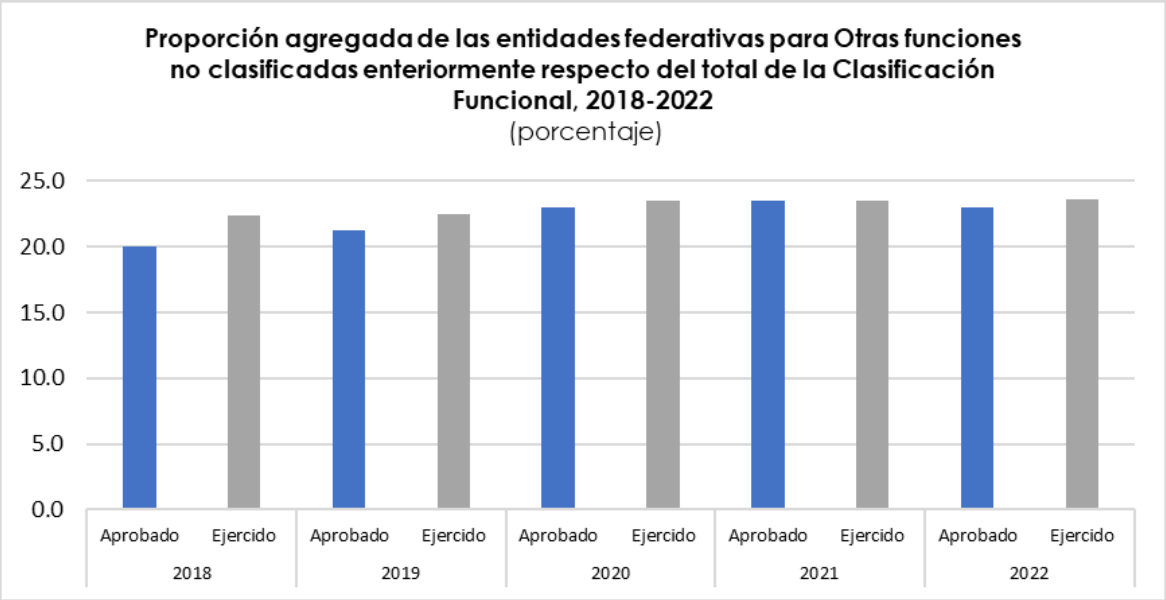
Fuente: Elaborado por el CEFP con información del Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública de las entidades federativas.

2.1.4. Otras funciones

En esta clasificación se agregan aquellos pagos de compromisos inherentes a la contratación de Deuda; las transferencias, participaciones y aportaciones entre los diferentes niveles y órdenes de gobierno que por sus características no se pueden registrar en las clasificaciones anteriores, además se registran las actividades que no son susceptibles de etiquetar en las funciones existentes dentro la contabilidad gubernamental (CONAC, 2010).

La importancia que representa el rubro de Otras funciones no clasificadas para las entidades federativas se muestra en la gráfica con la proporción de gasto destinada en este rubro, de manera agregada, durante el periodo 2018-2022 (véase **Gráfica 19**). Posteriormente se realizará el análisis con mayor detalle.

Gráfica 19

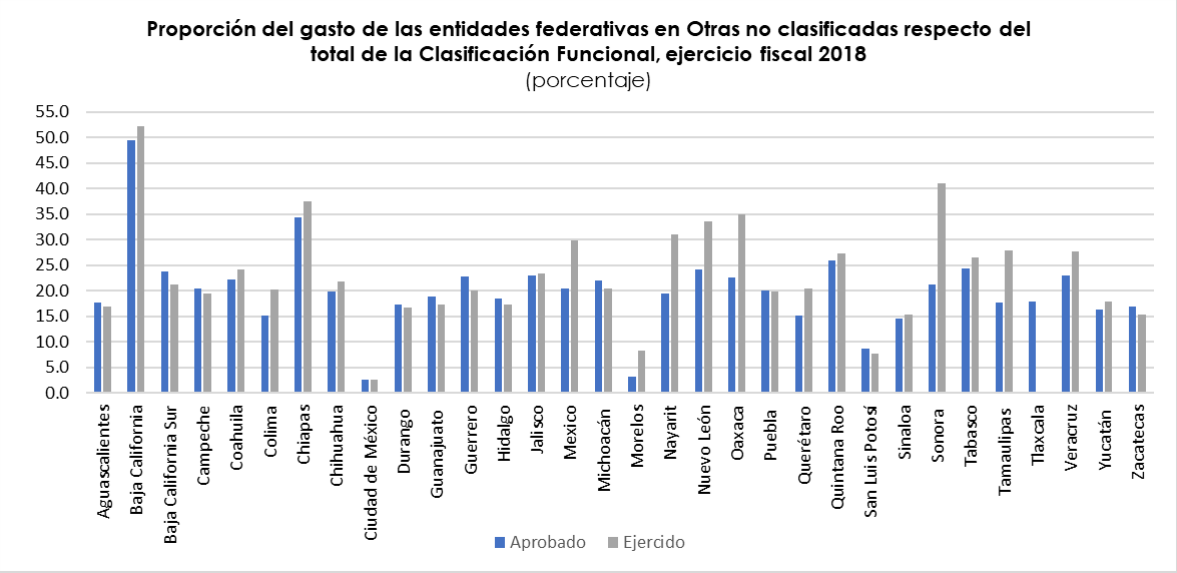


Fuente: Elaborado por el CEFP con información del Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública de las entidades federativas.

En el ejercicio fiscal 2018, 20 de las entidades federativas ejercieron un presupuesto mayor al aprobado, en el rubro de Otras funciones no clasificadas. Sobresalen los casos de Sonora, Oaxaca, Nayarit y Tamaulipas, cuyas proporciones en este rubro muestran una diferencia de 19.9, 12.3, 11.5 y 10.1 por ciento, respectivamente (véase **Gráfica 20**).

Por otro lado, los estados que registraron las mayores proporciones de recursos aprobados bajo este concepto figuran Baja California, Chiapas y Quintana Roo con cifras que oscilan entre 25.0 y 50.0 por ciento. En contraste, Ciudad de México y Morelos registraron las menores proporciones con 2.6 y 3.3 por ciento, respectivamente. En el caso de Tlaxcala se observó una proporción del 18.0 por ciento en lo aprobado y se ejerció una proporción del 0.0 por ciento, derivado de un registro de 0.0 miles de pesos al presupuesto destinado a la Deuda Pública.

Gráfica 20

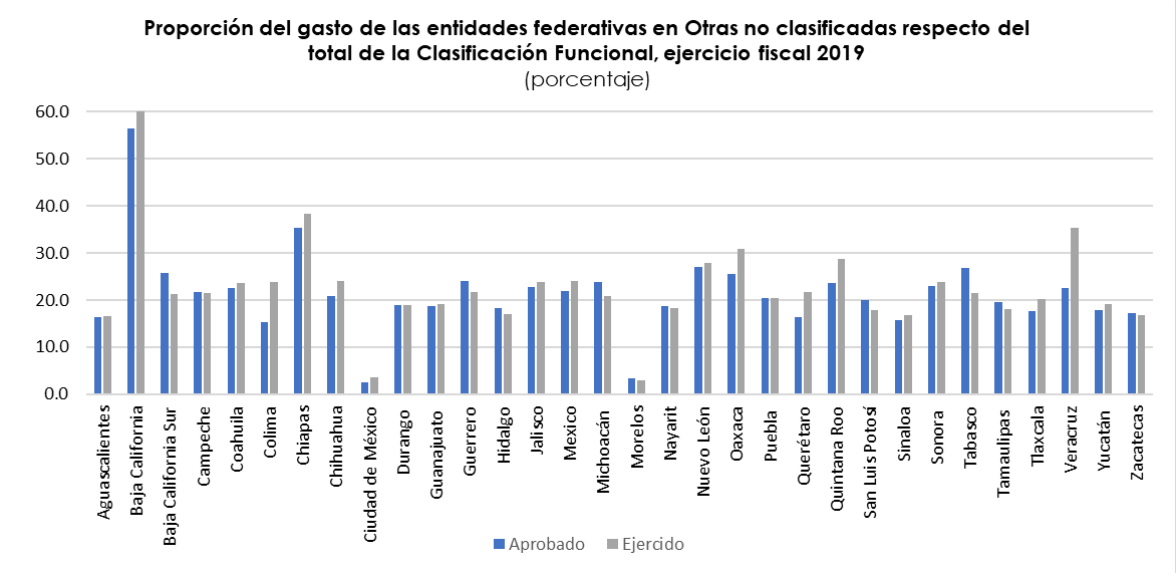


Fuente: Elaborado por el CEFP con información del Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública de las entidades federativas.

En 2019 se presentó un incremento de la proporción promedio que las entidades federativas destinaron para este rubro, en el presupuesto aprobado pasaron de una proporción del 2.0 por ciento en 2018 a 21.3 por ciento. Por su parte, en la proporción del presupuesto ejercido pasaron de 22.4 a 22.5 por ciento (véase **Gráfica 21**).

Destaca Baja California con los mayores porcentajes en concepto, tanto para los recursos aprobados como ejercidos, con cifras mayores a 55.0 por ciento.

Gráfica 21

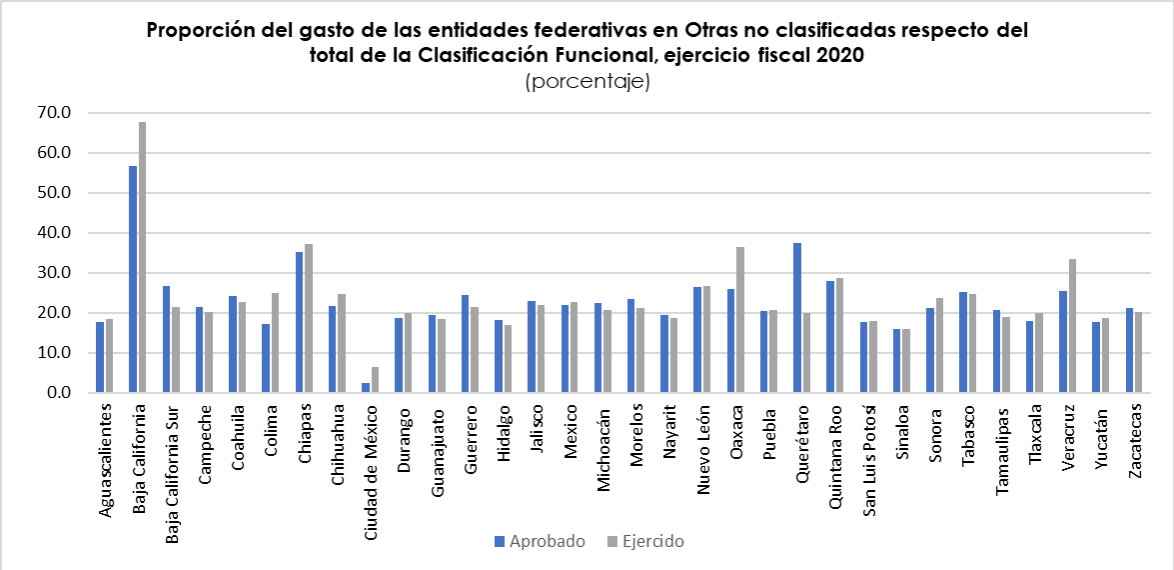


Fuente: Elaborado por el CEFP con información del Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública de las entidades federativas.

En el 2020 se presentó un incrementó en el promedio de las proporciones al pasar de 21.3 por ciento para lo aprobado en 2019 a 23.0 por ciento. Por su parte, la proporción promedio de presupuesto ejercido en este rubro pasó de 22.5 por ciento en 2019 a 23.5 por ciento en 2020 (véase **Gráfica 22**).

Resalta Baja California como el estado con mayor proporción de recursos aprobados y ejercidos, con cifras mayores a 55.0 por ciento bajo este concepto.

Gráfica 22



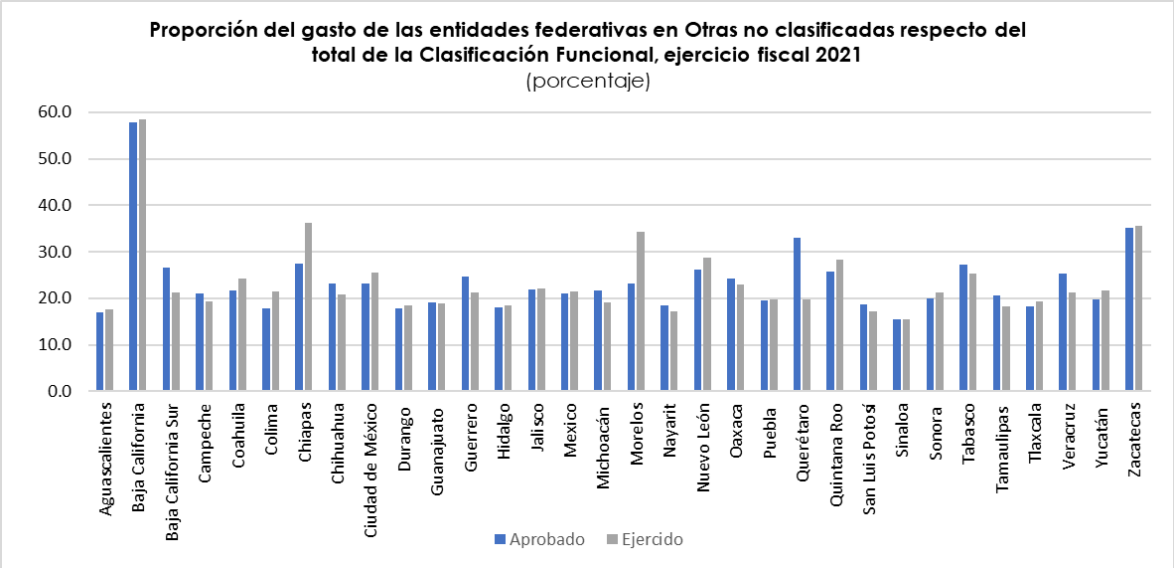
Fuente: Elaborado por el CEFP con información del Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública de las entidades federativas.

En la **Gráfica 23** se observa que Baja California vuelve a destacar como la entidad que más proporción de su presupuesto destinó a este rubro para el 2021. En su presupuesto aprobado presentó una proporción de 57.9 por ciento, por su parte, para el presupuesto ejercido presentó un porcentaje de 58.6 por ciento.

En el lado opuesto, Sinaloa fue la entidad federativa que menor proporción de su presupuesto destinado a este rubro. Para el aprobado su proporción fue de 15.4 por ciento, mientras que del presupuesto ejercido se ubicó en 15.6 por ciento.

Cabe destacar que para el 2021 se ejerció en promedio una proporción de presupuesto igual a la del 2020, no obstante, de que se aprobó una proporción mayor.

Gráfica 24

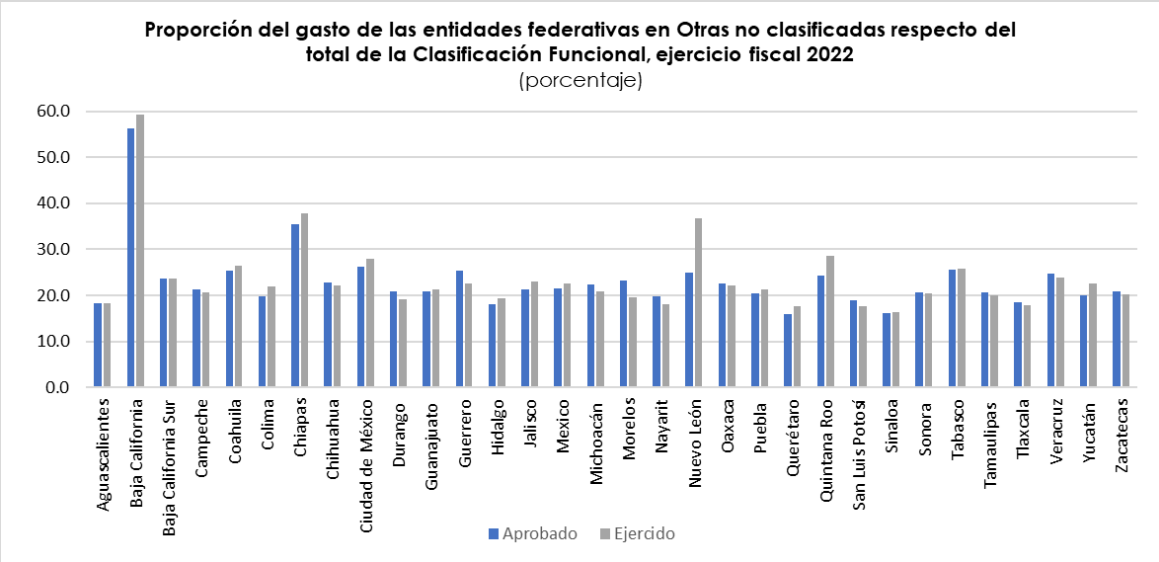


Fuente: Elaborado por el CEFP con información del Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública de las entidades federativas.

En el ejercicio fiscal 2022, el promedio del presupuesto ejercido en este rubro fue similar al de 2021 al presentar una proporción promedio del 23.6 por ciento (véase **Gráfica 25**).

De nuevo sobresale Baja California como la entidad federativa con mayor proporción de gasto tanto del aprobado como del ejercido. Por el contrario, Sinaloa, Querétaro y San Luis Potosí figuran con los menores porcentajes.

Gráfica 25



Fuente: Elaborado por el CEFP con información del Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública de las entidades federativas.

2.2. Clasificación por objeto del gasto de entidades federativas, 2018-2022

La clasificación por objeto del gasto se emitió en congruencia con lo establecido en el artículo TERCERO Transitorio, fracción III de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2008, el cual establece que "Durante el ejercicio 2009, deberá emitir el plan de cuentas, los clasificadores presupuestarios armonizados, las normas y metodología para la determinación de los momentos contables de los ingresos y egresos, y para la emisión de información financiera, la estructura de los estados financieros básicos y las características de sus notas, lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físico-financieros relacionados con los recursos federales". Lo anterior fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2009 para el caso de la clasificación por objeto del gasto.

En este orden de ideas se considera que el Clasificador por Objeto del Gasto permite la agrupación de las erogaciones, de acuerdo con los criterios

internacionales y contables, de tal forma que pueda ser claro, preciso, integral y útil.

El fin de este Clasificador es registrar el gasto que se realiza durante el proceso presupuestario. Por lo que ordena y presenta los gastos programados en el presupuesto, considerando la naturaleza de los bienes, servicios, activos y pasivos financieros.

El conjunto de elementos que permite el registro del ejercicio del presupuesto se integra por capítulos de gasto, los cuales son los siguientes:

a) Servicios personales.
b) Materiales y suministros.
c) Servicios generales.
d) Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas.
e) Bienes muebles, inmuebles e intangibles.
f) Inversión pública.
g) Inversiones financieras y otras provisiones.
h) Participaciones y aportaciones.
i) Deuda pública.

Con el propósito de facilitar la presentación de la información, se agruparon los capítulos de gasto de la siguiente manera[82]:

1) **Gasto operativo**. Este clasificador va a contener Servicios personales, Materiales y suministros y Servicios generales;
2) **Transferencias.** El cual va a contener tanto Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas; como Participaciones y aportaciones;
3) **Bienes muebles, inmuebles e intangibles**;
4) I**nversiones**. Que va a contener Inversión pública e Inversiones financieras y otras provisiones; y,

[82] Lo cual no corresponde necesariamente a la clasificación económica del gasto.

5) **Deuda pública**.

La subclasificación de **Gasto operativo** contiene el concepto de **Servicios personales** que agrupa las remuneraciones del personal al servicio de los entes públicos que engloba a los sueldos, salarios, dietas, honorarios asimilables al salario, prestaciones y gastos de seguridad social, obligaciones laborales y las demás prestaciones que nacen de una relación laboral; lo anterior, puede tener el carácter permanente o transitorio (CONAC, 2009).

Asimismo, la subclasificación de **Materiales y suministros** es parte de lo que en esta investigación consideramos como Gasto operativo y agrupa el presupuesto destinado a la adquisición de toda clase de insumos y suministros que se requieren para que las instituciones públicas brinden los bienes y servicios de acuerdo con sus actividades administrativas (CONAC, 2009).

Por su parte, los **Servicios generales** contienen las asignaciones para cubrir el costo de todo tipo de servicios contratados tanto al sector privado como el público; además de los servicios oficiales requeridos para el desempeño de actividades vinculadas con la función pública.

La siguiente subclasificación planteada es la de **Transferencias** en la cual las **Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas** se refieren a las "asignaciones destinadas en forma directa o indirecta a los sectores público, privado y externo, organismos y empresas paraestatales y apoyos como parte de su política económica y social, de acuerdo con las estrategias y prioridades de desarrollo para el sostenimiento y desempeño de sus actividades" (CONAC, 2009, p. 34).

Por su parte, las **Participaciones y aportaciones**, de acuerdo con el CONAC (2009, p.51) son las "asignaciones destinadas a cubrir las participaciones y aportaciones para las entidades federativas y los municipios. Incluye las asignaciones destinadas a la ejecución de programas federales a través de

las entidades federativas, mediante la reasignación de responsabilidades y recursos presupuestarios, en los términos de los convenios que celebre el Gobierno Federal con éstas"[83].

La subclasificación de **Bienes muebles, inmuebles e intangibles** de acuerdo con el CONAC (2009, p. 39) son las "asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de bienes muebles, inmuebles e intangibles, requeridos en el desempeño de las actividades de los entes públicos. Incluye los pagos por adjudicación, expropiación e indemnización de bienes muebles e inmuebles a favor del Gobierno".

De acuerdo con el CONAC (2009, p. 44), la subclasificación de **Inversiones** se compone de **Inversión pública** que son las "asignaciones destinadas a obras por contrato y proyectos productivos y acciones de fomento. Incluye los gastos en estudios de pre-inversión y preparación del proyecto." Asimismo, también se compone de **Inversiones financieras y otras provisiones** que, de acuerdo con el CONAC (2019, p.47), son las "erogaciones que realiza la administración pública en la adquisición de acciones, bonos y otros títulos y valores; así como en préstamos otorgados a diversos agentes económicos. Se incluyen las aportaciones de capital a las entidades públicas; así como las erogaciones contingentes e imprevistas para el cumplimiento de obligaciones del Gobierno."

Finalmente, en la subclasificación de la **Deuda pública** se integran las "asignaciones destinadas a cubrir obligaciones del Gobierno por concepto de deuda pública interna y externa derivada de la contratación de empréstitos; incluye la amortización, los intereses, gastos y comisiones de la deuda pública, así como las erogaciones relacionadas con la emisión y/o

[83] Para mayor profundidad respecto a las características, origen y evolución de las Participaciones Federales y Aportaciones Federales consultar el trabajo de investigación de este Centro de Estudios de las Finanzas Públicas denominado como: "Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, Transferencias Federales y Descentralización Fiscal". Disponible en: <https://cefp.gob.mx/cefpnew/investiga.php>.

contratación de deuda. Asimismo, incluye los adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS)."

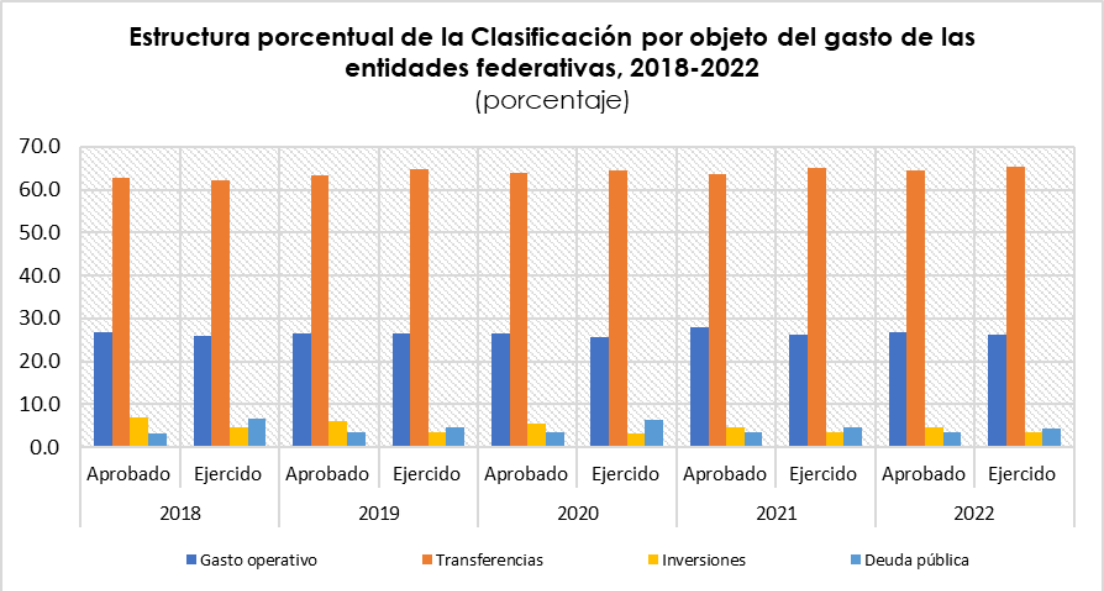
En la Gráfica 26 se muestran los promedios de la estructura porcentual de las 32 entidades federativas para los conceptos que componen la clasificación por objeto del gasto.

En dicha gráfica se observa que, en promedio, las 32 entidades federativas destinan el mayor porcentaje de su presupuesto a **Transferencias**, que sus congresos locales aprobaron, con una proporción del 63.6 por ciento para este concepto, mientras que en lo ejercido destinaron 64.4 por ciento del total de su presupuesto.

En el lado opuesto destaca el rubro de **Bienes muebles, inmuebles e intangibles** ya que, en promedio, la totalidad de las entidades federativas presentaron la menor proporción de recursos. Lo aprobado por sus respectivos congresos fue del 0.4 por ciento, mientras que lo ejercido fue del 0.5 por ciento. Este concepto es poco representativo a comparación de las demás variables por lo que se optó por omitirlo dentro de la **Gráfica 26**.

En los siguientes apartados se mostrará el análisis de cada una de los conceptos que conforman la clasificación por objeto del gasto, durante el periodo 2018-2022.

Gráfica 26



Fuente: Elaborado por el CEFP con información del Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública de las entidades federativas.

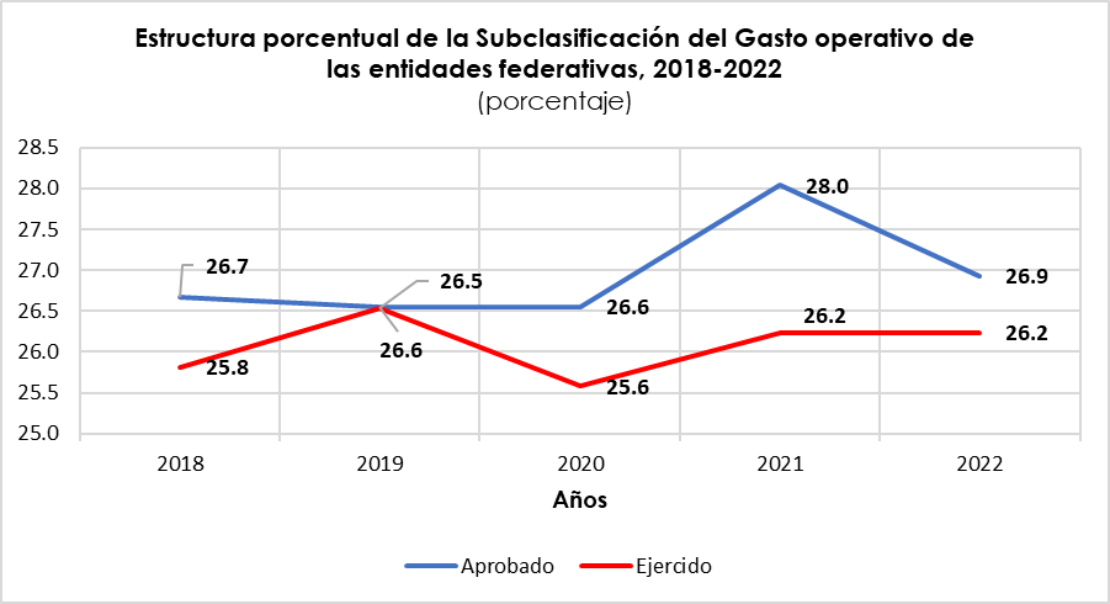
2.2.1. Objeto de Gasto operativo

En la **Gráfica 27** se puede apreciar la evolución que ha mostrado la estructura porcentual del promedio de las 32 entidades federativas en la subclasificación del Gasto operativo durante el periodo 2018-2022. En ella se muestra que el promedio porcentual ejercido es menor que el aprobado. En 2022, la proporción de lo ejercido fue del 26.1 por ciento, mientras que el aprobado se ubicó en 26.9 por ciento.

Destaca que el único año donde lo aprobado y lo ejercido fueron prácticamente similares fue el 2019, ya que lo aprobado fue de 26.6 por ciento y lo ejercido del 26.5 por ciento.

La mayor diferencia entre aprobado y ejercido fue en el 2021, cuando se aprobó un monto equivalente al 28.0 por ciento del total y se ejerció el 26.2 por ciento.

Gráfica 27



Fuente: Elaborado por el CEFP con información del Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública de las entidades federativas.

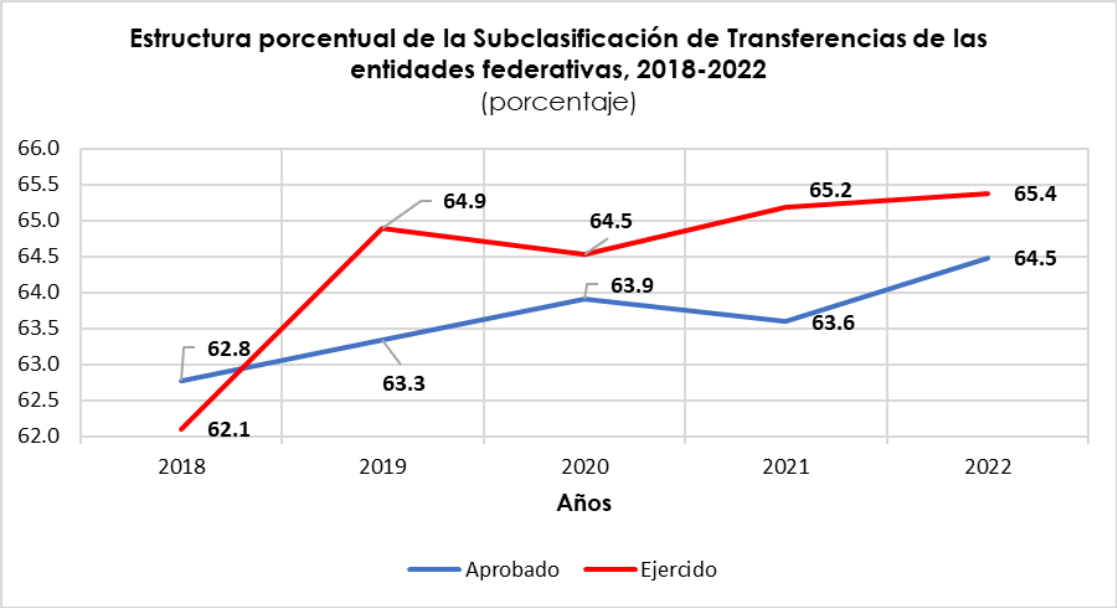
2.2.2. Objeto de gasto por Transferencias

Respecto a las **Transferencias,** en la **Gráfica 28** se aprecia la estructura porcentual del promedio de todas las entidades federativas de dicha subclasificación, durante el periodo comprendido entre 2018 y 2022. Anteriormente se señaló que a este rubro se destinaron la mayor cantidad de recursos de acuerdo con la clasificación por objeto del gasto.

Destaca el hecho que el porcentaje destinado a este rubro se fue incrementando conforme pasaron los años. Así, en 2018 se ejerció un porcentaje de 62.8 por ciento, y en 2022 tuvo una proporción del 65.4 por ciento.

En este caso la proporción aprobada por sus respectivos congresos, en promedio fue del 63.6 por ciento respecto del total, no obstante, se ejerció un porcentaje del 64.4 por ciento. Siendo el 2022 cuando presentó la mayor proporción (64.5%).

Gráfica 28



Fuente: Elaborado por el CEFP con información del Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública de las entidades federativas.

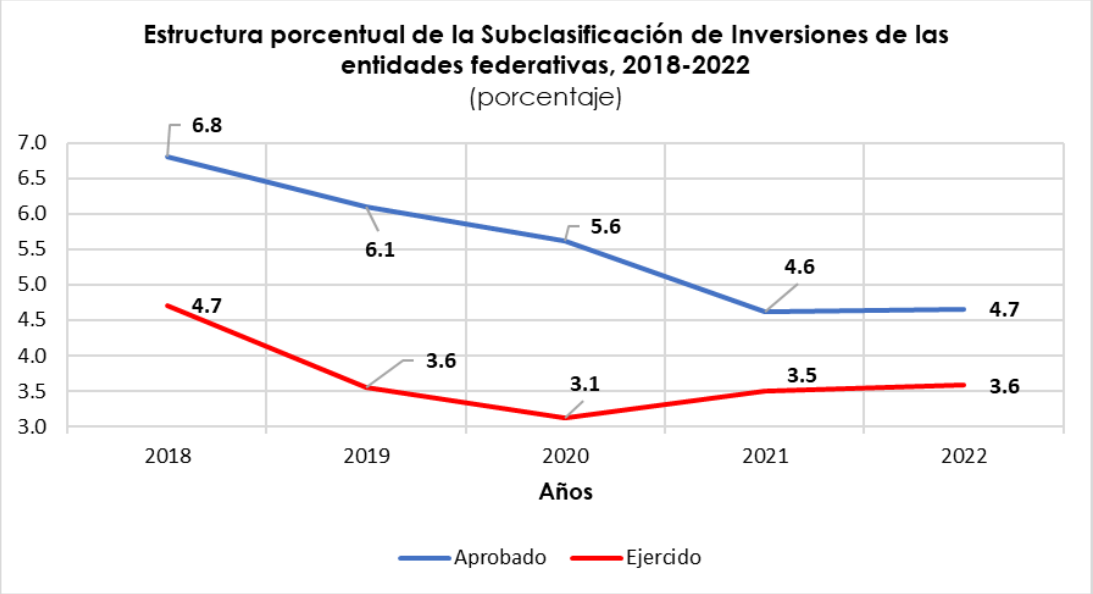
2.2.3. Objeto de gasto por Inversiones

En cuanto al rubro de las **Inversiones,** en promedio, este ha presentado proporción del presupuesto con tendencia descendente en los 32 estados. Asimismo, destaca el hecho de que el ejercido para este rubro fue menor al aprobado, en todos los años que conforman el periodo analizado (véase **Gráfica 29**).

En este orden de ideas, la proporción promedio aprobada por este concepto fue de 5.6 por ciento mientras que lo ejercido fue de 3.7 por ciento.

El 2018 fue el único año en el que la proporción promedio de las 32 entidades federativas superó el 4.5 por ciento del presupuesto ejercido.

Gráfica 29



Fuente: Elaborado por el CEFP con información del Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública de las entidades federativas.

2.2.4. Objeto de gasto por Bienes muebles, inmuebles e intangibles

En la **Gráfica 30** se observa la evolución de la proporción del gasto promedio de las 32 entidades federativas del país, destinado a los **Bienes muebles, inmuebles e intangibles.** Este rubro fue el que representó la menor proporción del total del presupuesto, considerando la clasificación por objeto del gasto.

En el periodo de referencia se aprecia una tendencia hacia la baja de las proporciones de gasto destinadas a este concepto.

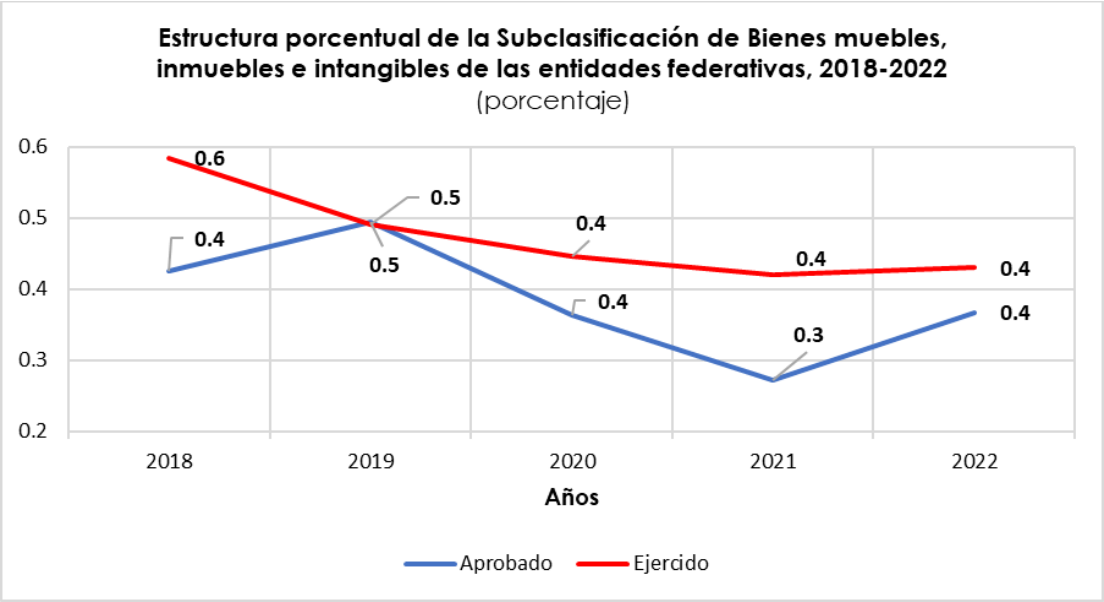
Cabe señalar que en este rubro, en la mayoría de los años se aprobó una proporción menor a la ejercida.[84]

El promedio del presupuesto aprobado en este rubro durante el periodo analizado fue de 0.4 por ciento, mientras que lo ejercido se ubicó en 0.5

[84] Salvo el año 2019 donde el porcentaje aprobado y ejercido fue de 0.5 por ciento.

por ciento, destacando el año de 2018 como el único donde la proporción fue mayor al promedio del periodo.

Gráfica 30



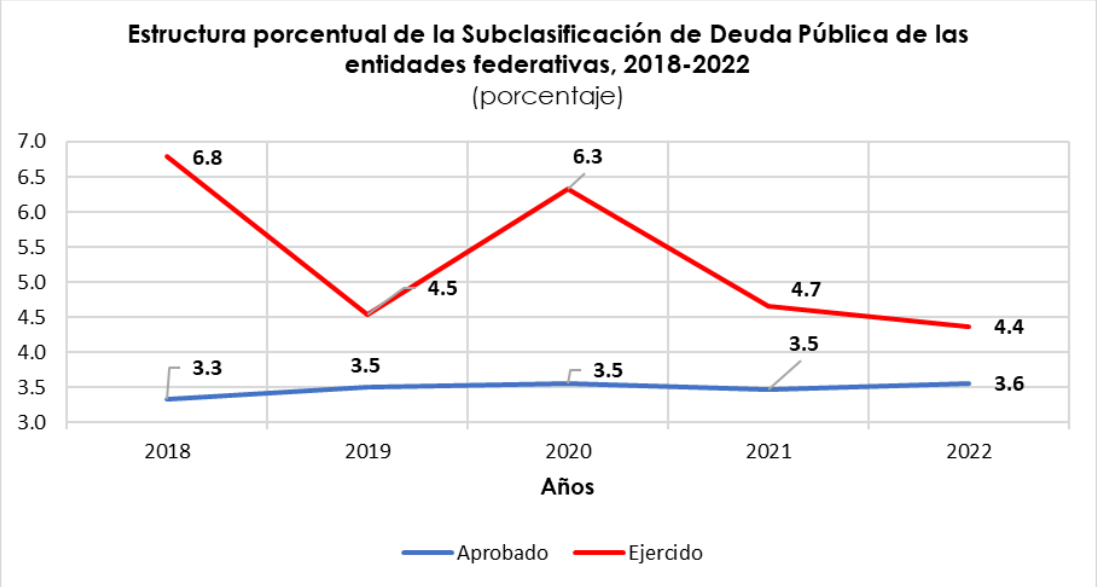
Fuente: Elaborado por el CEFP con información del Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública de las entidades federativas.

2.2.5. Objeto de gasto por Deuda pública

En la **Gráfica 31** se muestra la evolución de la proporción del gasto promedio de todos los estados destinado a la **Deuda pública**. El presupuesto ejercido en el pago de la Deuda pública ha mostrado, en general, una tendencia hacia la baja respecto al total de la clasificación por objeto del gasto, con proporciones que han oscilado de 6.8 a 4.4 por ciento. Por su parte, el presupuesto aprobado ha exhibido una tendencia ligeramente alcista, con proporciones que van de 3.3 a 3.6 por ciento.

Resalta el hecho que, en todos los años analizados, la proporción ejercida bajo este rubro fue mayor a la aprobada por sus respectivos congresos. En promedio, la proporción de presupuesto aprobado fue de 3.5 por ciento, mientras que la del ejercido se situó en 5.3 por ciento.

Gráfica 31



Fuente: Elaborado por el CEFP con información del Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública de las entidades federativas.

3. Conclusiones

Los criterios generales que rigen la contabilidad gubernamental de la información financiera de los diferentes entes públicos, en este caso de las entidades federativas, apoya a la unificación de criterios para el registro de las operaciones contables y presupuestales con el fin de lograr una armonización que cumpla con los estándares internacionales que apoyan el análisis sobre el ejercicio del gasto.

No obstante, derivado de esta investigación y de una búsqueda exhaustiva de la información de cada una de las 32 entidades federativas del país, se puede señalar que, si bien es cierto que todas cumplen con publicar la información en los formatos requeridos, también se encuentran problemas en ésta, en el sentido de que algunos montos totales no coinciden con la suma de los datos que se encuentran de manera desagregada[85], además de que en algunos casos la información únicamente se encuentra en documentos escaneados que son poco legibles.

Respecto al análisis de la información obtenida, se puede inferir que el ejercicio del presupuesto en los gobiernos subnacionales en México, durante el periodo 2018-2022, ha mostrado un comportamiento inercial, toda vez que las proporciones que se aprobaron en cada uno de los conceptos que componen las clasificaciones expuestas, no tienen cambios sustanciales año con año (con sus excepciones, como el caso de Morelos), ni en los años críticos de la pandemia.

Por otro lado, y respecto al presupuesto ejercido, de manera sistemática este se ha venido modificando respecto a lo aprobado por los congresos locales. En algunos rubros, como el caso de las inversiones, por citar un

[85] Esta situación no impactó en la creación y análisis de las gráficas de esta investigación, ya que se utilizaron únicamente los totales.

ejemplo, la mayor parte de las entidades federativas registraron una proporción ejercida menor a la aprobada.

Durante el periodo 2018-2022, la función que presentó la mayor prioridad para las entidades federativas fue la de Desarrollo Social, al registrar un promedio mayor a la mitad del gasto total de esta clasificación. En contraste, el gasto destinado a la función de Desarrollo Económico figuró como el rubro de menor prioridad, toda vez que promedió el 4.1 por ciento del total del gasto de la clasificación funcional.

En la clasificación por objeto del gasto, el rubro de las Transferencias, que considera los recursos que se destinan directa o indirectamente a los sectores público, privado y externo, organismos y empresas paraestatales, así como las Participaciones y aportaciones que se transfieren a los municipios, representó la mayor proporción en los presupuestos de la mayor parte de los estados, con una participación promedio cercana a dos terceras partes del gasto total de esta clasificación.

El gasto operativo destaca como el segundo rubro prioritario para las entidades federativas con un valor promedio mayor a una quinta parte del monto total dicha clasificación. En contraste, los estados destinaron la menor proporción al rubro de Bienes muebles, inmuebles e intangibles con cifras menores a 0.6 por ciento.

Esta investigación pretende sumar al análisis del ejercicio de los recursos públicos en el orden subnacional, con el fin de que se identifique la orientación del gasto, es decir, de conocer en qué rubros se ejecutan los recursos presupuestarios en los gobiernos locales.

Es importante señalar que un área de oportunidad que podría explorarse en este tipo de investigaciones, es la relativa al gasto de calidad e impacto social del ejercicio del gasto en los gobiernos subnacionales.

Fuentes de Información

Armijo, M., y Espada, M. V. (2014). *Calidad del Gasto Público y Reformas Institucionales en América Latina*. Macroeconomía del Desarrollo.

Ayala, J. (2005). *Economía del Sector Público Mexicano*. Esfinge S. de R.L. de C.V.

Burbano, J. (2005). *PRESUPUESTOS, Enfoque de Gestión Planeación y Control de Recursos* (3.ªed.). McGraw-Hill.

Conejero, E. (2014) *VALOR PÚBLICO: UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL*. 3C Empresa Vol.3 – Nº 1 | Febrero – mayo 2014, 30 – 41 Área de Innovación y Desarrollo, S.L. ISSN: 2254 – 3376.

Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). (09 de diciembre de 2009). ACUERDO por el que se emite el Clasificador por Objeto del Gasto. Diario Oficial de la Federación: 09/12/2012. Disponible en: <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5123934&fecha=09/12/2009#gsc.tab=0 >

Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). (10 de junio de 2010). Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto. Diario Oficial de la Federación: 10/06/2010. Disponible en: <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5146511&fecha=10/06/2010#gsc.tab=0>

Gonzalez, U. (2022). *Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, Transferencias Federales y Descentralización Fiscal.* Investigaciones 2022. Cámara de Diputados. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Disponible en: <https://cefp.gob.mx/cefpnew/investiga.php>

Hernández García, J. I. (2016). *Las reglas fiscales y las finanzas públicas: El caso mexicano 2000-2030*. Finanzas Públicas.

Izquierdo A., Pessino C. y Vuletin G. (eds.). (2018). *Mejor Gasto para mejores Vidas; Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos.* Banco Interamericano de Desarrollo.

Kopits, G., y Symansky, S. (1998). Fiscal policy rules. IMF Ocasional paper.

Ley General de Contabilidad Gubernamental, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2009, Última reforma publicada DOF 30-01-2018.

Mijangos, M. (1996). *Control del Gasto Público*. Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Navarrete R. (1962). *El desarrollo económico y el control del gasto público*. Revista del Banco Nacional de Comercio Exterior.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2009). *OECD Review of Budgeting in Mexico*, Cap.5.

Prior, D. (2011). *Eficacia, eficiencia y gasto público.* Revista de Contabilidad y Dirección, 11-20.

Secretarías de finanzas u homólogos de las treinta y dos entidades federativas. (2018 a 2022). *Cuentas Públicas de los Estado*s. Diarios Oficiales u homólogos.

Secretarías de finanzas u homólogos de las treinta y dos entidades federativas. (2018 a 2022*). Presupuestos de Egresos de los Estados*. Diarios Oficiales u homólogos.

Velasco, E. (2010) "Introducción: las fuentes e implicaciones de la gestión estratégica en el sector público", en Ernesto Velasco (coord.*), Gestión estratégica*, BBAPdf, México.

Valle, F. (2001). *Control Externo del Gasto Público y Estado Constitucional.* Universidad Autónoma de Barcelona.

5.- Incidencia del Gasto Social en la Pobreza en México, 2008-2023

Presentación

En el marco de la instrumentación del servicio profesional de carrera en la H. Cámara de Diputados y del fortalecimiento de sus Centros de Estudios, se ha impulsado el desarrollo de investigaciones relacionadas con la agenda legislativa, con la idea, además, de su divulgación entre la población en general, a fin de provocar el acercamiento al quehacer parlamentario de esta manera.

En este contexto, así como en cumplimiento de las funciones estatuidas en el acuerdo de creación del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, este se dio a la tarea de realizar el presente estudio sobre la incidencia del gasto social en la pobreza en México, con el propósito de conocer si el mismo ha contribuido a reducirla.

El documento está organizado en cinco apartados: el primero ofrece un panorama socioeconómico de México para el periodo 2006-2023, y una breve comparación internacional, que incluye el índice de progreso social; en el segundo se aborda la desigualdad en México y se presentan los cambios vistos en el coeficiente de Gini; en el tercer apartado se presenta la metodología de la medición multidimensional de la pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval); en cuarto lugar se relaciona la evolución del gasto social con la propia de las principales carencias sociales, y los resultados del gasto socaial bajo sus diferentes formas en relación con la pobreza en Mèxico, y en el quinto se presentan los resultados de la pobreza de Coneval con la medición de la población vulnerable y no vulnerable.

El estudio pretende aportar elementos conceptuales, analíticos y de referencia que apoyen la discusión fundamentada e informada en torno a la política social, y la consecuente toma de decisiones, en el ámbito de la acción legislativa.

Resumen

En la última medición de la pobreza en México, que realizó Coneval para el año 2022, se encontró que 36.3 por ciento de la población (46.8 millones de personas) se hallaba en condiciones de pobreza, es decir, presentaban un índice promedio de 2.6 carencias sociales y su ingreso no era suficiente para cubrir el costo de la canasta alimentaria ni de los bienes y servicios necesarios para vivir.

La pobreza es un fenómeno multidimensional asociado a condiciones precarias e insuficientes de vida. En México, conforme a la Ley General de Desarrollo Social, existe una metodología para medir el grado de pobreza, basada en un enfoque de derechos sociales y en el análisis del contexto territorial; la cual es complementaria a la metodología de la medición de la pobreza por ingreso.

En el caso de los derechos sociales, se establece que cuando un individuo no puede acceder a estos, expresados en servicios y satisfactores, su condición se manifiesta en determinadas carencias sociales, por lo que su dignidad, sus derechos y su libertad se tornan vulnerables.

Coneval menciona que la medición multidimensional de la pobreza "*reconoce que la población pobre padece insuficiencia de recursos económicos y, al mismo tiempo, se ve vulnerada en el ejercicio de sus derechos fundamentales debido a la falta de acceso a la alimentación, la salud, la educación, la seguridad social o a una vivienda digna*"[86], mismas que define como carencias.

Por lo tanto, Coneval mide la pobreza a través de dos enfoques: el enfoque de *bienestar económico* que se basa en el ingreso para satisfacer las necesidades básicas; y el enfoque de los *derechos sociales*.

En virtud de lo anterior, al ser el Estado el garante de los derechos sociales, el gasto público es la principal herramienta con que cuenta para instrumentar políticas públicas que abonen a la disminución de la pobreza, pues a través de estas se pueden destinar recursos para reducir las carencias sociales e incrementar el ingreso de las personas.

Las tres últimas administraciones en México han implementado distintas estrategias para enfrentar la pobreza y la desigualdad, Las tres han planteado metas y objetivos para programas sociales, mediante los cuales destinan subsidios y transferencias a la población, con el propósito de disminuir la pobreza y la desigualdad. Sus resultados han sido dispares.

[86] Coneval (2016) "Medición multidimensional de la pobreza en México: un enfoque de bienestar económico y de derechos sociales" p1.

Además de que en el proceso han debido enfrentar diversas crisis y escenarios internacionales adversos, donde resaltan la crisis financiera de 2008, la caída de los precios del petróleo en 2014-2015, la crisis sanitaria económica del Covid 19 en 2020, y las secuelas de todas ellas.

Resulta evidente que entre 2007 y 2023 el gasto social, de manera generalizada, ha sido creciente, no obstante, debido a diferentes factores tales como cambios en las políticas públicas, las citadas crisis económicas, las diferentes prioridades de los gobiernos y los cambios en los principios de la política económica, en algunos años, también se identificaron marginales o nulos incrementos o incluso decrementos respecto al año inmediato anterior, esto en un contexto de necesidades crecientes, las bajas tasas de crecimiento económico, empleos precarios y entornos adversos, entre otros, no obstante la conclusión general es que con mayor o menor efectividad durante el periodo de estudio el gasto social ha contribuido a controlor o reducir la pobreza.

En este contexto histórico, para conocer la incidencia del gasto social en la pobreza, se empleó la informacion sobre el gasto público destinado a la Finalidad Desarrollo Social y se revisó la evolución de este, en sus distintas funciones (Fn) relacionadas con los indicadores de las carencias sociales, definidas por Coneval en su metodología de medición de la pobreza, como: "Educación"; "Salud", "Vivienda y servicios a la comunidad"; "subsidios" de carácter corriente y las "pensiones y jubilaciones". Con este cotejo se observó la evolución de los indicadores en los últimos tres sexenios y se compararon con la evolución de las carencias sociales y las líneas de pobreza por ingreso, con el fin de poder determinar la eficacia del gasto de cada función sobre la reducción de la carencia.

Si bien, el ingreso es una variable importante para medir la pobreza, también es necesario considerar otras dimensiones, como el rezago educativo, el acceso a: la salud, la alimentación, la seguridad social, la calidad y espacios en la vivienda, los servicios básicos de la misma y la cohesión social.

Según cifras del Coneval, entre 2020 y 2022, casi nueve millones de personas salieron de la pobreza; no obstante, la cantidad de habitantes en esta condición aún continúa siendo alta al alcanzar 46.8 millones de mexicanos; mientras que, la pobreza extrema, disminuyó en 1.4 por ciento, es decir, de 10.8 millones a 9.1 millones de habitantes.

Asimismo, como resultado de las transferencias a esta población, en dicho periodo se observó una recuperación de los ingresos, mayor acceso a la alimentación nutritiva y de calidad y un aumento de la población adulta mayor con acceso a una pensión, por el programa de pensión no

contributiva; en contraste, se registró un mayor número de habitantes sin acceso a los servicios de salud, ni a la seguridad social por motivos laborales, siendo consecuencia de la informalidad.

Para lo anterior, según la duración de sus efectos sobre la formación de capital humano, se identifican dos tipos de política social: por una parte, la política social de corto plazo identificada con programas de corte asistencialista cuyos efectos son temporales; y por otro lado, la política social con efectos duraderos de largo plazo, que es la dirigida a la formación de capital humano que permitirá a las personas contar con capacidades que les pueden brindar nuevas y más amplias posibilidades de desarrollo.

Por lo tanto, es posible determinar que el gasto social ha incidido sobre las reducciones de las carencias sociales, pese a ello, los resultados no han sido satisfactorios por completo al presentarse dispares y errátiles en el tiempo. En particular, en el caso de las personas que viven en pobreza extrema, donde a pesar de la reducción en su número se advierte un límite que dificulta reducir de forma más consistente su proporción.

Lo sucedido con la pobreza extrema en México entre 2016 y 2022 induce a presumir que las características estructurales de esta, con sus connotaciones multidimensionales, enfrentan a la política social a sus límites y la necesidad de un diseño específico de esta, para la población en tal condición, y evitar su generalización, es decir, asumir que una sola política social contra la pobreza es suficiente sin considerar las condiciones particulares de los distintos grados de pobreza.

De igual manera, las transferencias directas a los hogares a través de programas sociales han tenido un impacto positivo sobre el bienestar de las familias, por lo que se estima que su focalización, principalmente, en los hogares pertenecientes a los primeros deciles de población debe acentuarse, para de esta manera incrementar el ingreso disponible de las familias y así superar la pobreza.

Introducción

La pobreza se caracteriza por la carencia o la insuficiencia de medios para acceder a una vida digna y de bienestar. Lo que significa la falta de acceso a servicios y satisfactores básicos, asociados a los que se conciben como derechos sociales, tales son: la salud, la educación, un empleo y a una alimentación adecuada. La pobreza también implica escasez de oportunidades laborales, deserción escolar, inseguridad y la necesidad de emigrar en busca de mejores oportunidades y condiciones de vida.

El problema de la pobreza en México lo hace un país de marcados contrastes y desigualdad. Por un lado, existe a un reducido grupo de población que concentra la mayor parte de los recursos económicos y del ingreso nacional, y en el extremo opuesto una cantidad importante de población marginada, con niveles de pobreza y desigualdad persistentes.

Es indudable que los bajos ingresos de las familias representan uno de los grandes problemas del país, de donde se derivan las carencias sociales que enfrenta la población.

Coneval define a la pobreza como "*un fenómeno multidimensional que comprende aspectos relacionados con las condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, limitan sus derechos y libertades fundamentales, impiden la satisfacción de sus necesidades básicas e imposibilitan su plena integración social*", además de comprenderla en función del ingreso del que disponen los individuos y las familias para satisfacer sus necesidades.

De acuerdo con Coneval, en el año de 2022, 15.5 millones de personas (12.1% de la población total) recibían ingresos por debajo de la línea de pobreza extrema y 56.1 millones por debajo de la línea de pobreza, que representaban 43.5 por ciento de la población.

Respecto a las carencias sociales: en salud se observó que, en ese mismo año, 39.1 por ciento de la población no tenía acceso a este servicio, y 50.2 por ciento de la población tampoco tenía acceso a seguridad social.

Dados los resultados de estos dos enfoques sobre la compleja situación que se vive, se puede comprender que las acciones que el Estado requiere emprender para atenderla son diversas e igualmente complejas.

Las políticas para reducir la pobreza pueden ser de dos tipos, asociados con la duración de sus efectos, las políticas de asistencia social con efectos de corto plazo y las políticas de desarrollo económico y social, con efectos duraderos, estas últimas inciden en la acumulación de capital humano de

las personas, los niveles de empleo y el crecimiento sostenido del ingreso per cápita.

Las tres últimas administraciones en México han combinado ambos tipos de políticas sociales. Sin embargo, han dado diferentes énfasis a alguno de los dos tipos.

En las dos primeras, de 2006 a 2018, el acento fue puesto en programas vinculados más a las políticas de asistencia social, mientras que en la última se ha tratado de complementar con el impulso a programas de prestación de servicios, que contribuyen a la formación de capital humano, como los de educación, salud, servicios a la vivienda y de seguridad social. Si bien, ambas clases de programas están comprendidas en el gasto social.

En la actual administración, la estrategia de la política social ha centrado los recursos presupuestales en un número determinado de programas sociales "llamados prioritarios", los cuales se caracterizan por ser transferencias monetarias directas y de apoyo a la población en situación de pobreza, siendo esta estrategia una prioridad en la agenda nacional.

El presente documento tiene como propósito conocer el grado de eficiencia del gasto social y el impacto sobre los indicadores de las carencias sociales, en el periodo 2006-2022, con el fin de conocer en qué medida ha incidido el gasto social en la disminución de la pobreza, bajo el enfoque multidimensional de la Pobreza de Coneval[87].

Para ello, en primera instancia, se hace una revisión del gasto social en el periodo de estudio, empleando la clasificación funcional del gasto programable, específicamente la que corresponde a la **Finalidad** de *Desarrollo social* desglosada por funciones; complementándola con el análisis de los índices de pobreza en México, y de los indicadores de las carencias sociales. Estas últimas se vincularon con los recursos asignados a las funciones de Desarrollo Social, con el fin de obtener el primer acercamiento de la incidencia del gasto por Fn sobre la evolución de los indicadores de las carencias.

[87] El efecto del gasto social "no se reduce a la igualdad de oportunidades, sino que incluye también la igualdad de derechos, medios, capacidades. La igualdad de medios se traduce en una distribución más equitativa del ingreso, activos productivos y financieros y propiedad, así como una mayor participación del salario en el ingreso de la economía; la igualdad de oportunidades enfatiza la ausencia de discriminación de cualquier tipo en el acceso a posiciones sociales, económicas o políticas; la igualdad de capacidades hace referencia a las habilidades, conocimientos y destrezas que las personas logran adquirir y que les permite desarrollar proyectos de vida que estiman valiosos", CEPAL, 2021. Disponible en: https://igualdad.cepal.org/sites/default/files/2022-02/DB_agenda2030_igualdad_es.pdf

El estudio busca extraer resultados que indiquen los aciertos de la política social y, lo más importante, sus áreas de oportunidad para avanzar en la reducción de la pobreza y la desigualdad en México.

1. Panorama Socioeconómico en México

Las últimas décadas en México se caracterizan por emprender reformas estructurales, orientadas a liberalizar la economía, dentro de un proceso de globalización económica. Como es sabido, tales reformas estaban orientadas a reducir la intervención del Estado en la economía y a permitir la participación del sector privado en la provisión de bienes y servicios públicos, pues se asumía que el mecanismo de mercado era el más eficiente para lograrlo.

El efecto de tal política fue el gradual abandono y lento crecimiento de la oferta relativa de los principales servicios sociales de educación y salud, por parte del Estado, por lo que su infraestructura se mantuvo prácticamente estática, frente a un cúmulo de necesidades crecientes, además, en un contexto de una economía poco dinámica y enfrentada a crisis recurrentes.

Tales condiciones provocaron un proceso de pauperización creciente entre la población mexicana, que acentuó sus condiciones de desigualdad. Las políticas públicas implementadas tuvieron altos costos sociales que el Estado mexicano tuvo que contener y atenuar, mediante la adopción de políticas sociales asistencialistas, basada en la focalización y asignación de subsidios condicionados.

Durante el periodo que aborda este estudio, 2008-2023, el país ha tenido un desempeño caracterizado por un débil crecimiento económico, alrededor de 2.0 por ciento anual, insuficiente para ofrecer empleos de calidad y acordes a la dinámica demográfica, con remuneraciones limitadas que impidieron elevar el bienestar de la población[88].

Aunado a lo anterior, en los últimos 15 años, el país ha atravesado por dos crisis profundas, que significaron retrocesos en las condiciones de vida de la mayoría de la población: la primera ocurrió en 2009, debida a los efectos de la crisis financiera hipotecaria, cuya consecuencia fue una recesión mundial, que causó una caída de -5.3 por ciento del PIB en México, y coincidió además con la epidemia de gripe (AH1N1) que afectó al país durante los meses de abril a mayo de ese mismo año; la segunda tuvo lugar en 2020, ocasionada por la pandemia del Covid 19, que precipitó la economía en una caída del PIB de orden de 8.0 por ciento, a causa del aislamiento social y el cierre de actividades no esenciales.

[88] Aun cuando debe reconocerse que en la actual administración (2018-2024) se han hecho esfuerzos por elevar el nivel de los salarios reales. No obstante, los aumentos a los salarios mínimos no han tenido un efecto importante sobre el salario real promedio de cotización en el sector formal de la economía. Ver INEGI, Estadísticas a Propósito del Día Internacional del Trabajo. Comunicado de Prensa 228/21, 28 de abril de 2021. EAP Trabajo 21.

Además, en medio de ambas, en 2014-2015, el país enfrentó el colapso de los precios del petróleo, que afectó las finanzas públicas del país.

1.1 Características Demográficas de la Población.

La población en el país está integrada por una diversidad de grupos étnicos, y de acuerdo con la información más reciente de INEGI[89], en el primer trimestre 2023, se cuenta con una población aproximada de casi 128.9 millones de personas (17 millones más que en 2010), de esta población 52 por ciento son mujeres y 48 por ciento son hombres.

A lo largo de los últimos 20 años, además de una mayor población también se observan cambios en la estructura poblacional por edad. Por una parte, hay un ensanchamiento de los grupos etarios en edad productiva (15-64 años), fenómeno que se ha denominado *bono demográfico*, pues esto implica una razón de dependencia menor. Esto es, la población dependiente de niños de 0 a 14 años y personas adultas mayores de 65 años y más, es menor que la población de 15 a 64 años. Por otra parte, se advierte un proceso de envejecimiento demográfico, caracterizada por una mayor proporción de personas de 60 años y más; en el año 2000 estas representaban 7.3 por ciento de la población total, para 2020 su proporción era de 12 por ciento[90].

Es decir, en la pirámide de poblacional, su base se hace más angosta y en la parte superior se aprecia una mayor proporción de personas mayores, lo que representa un reto, debido a que significa una tasa de fecundidad baja y una creciente demanda de servicios para la población adulta mayor, especialmente de salud. A nivel mundial el país se posiciona en el lugar 10 entre las naciones más pobladas.

En cuanto a la oferta del mercado laboral de las personas de 25 a 64 años, la situación es compleja, debido a que más de la mitad de las personas ocupadas trabajan de manera informal, pues en el primer trimestre del año de 2023 se registra que 51.3 por ciento de esta población se encuentran en esta condición; el promedio de escolaridad actual de esa población es de 10.3 años de estudios.

Tales resultados se vinculan con los presentados por Coneval[91] respecto a la medición multidimensional de la pobreza, con información de la ENIGH 2022. El porcentaje de población en el país con ingresos inferiores al LPI[92],

[89] INEGI, Estadísticas a propósito del día mundial de la población, comunicado de prensa NÚM. 395/23, 6 de julio de 2023, .
[90] INEGI, XII Censo de Población y Vivienda 2010 y Censo de Población y Vivienda 2020.
[91] Coneval, Estimaciones de pobreza multidimensional 2022, comunicado de prensa No. 7, 10/agosto/23.
[92] Línea de pobreza inferior. Es valor mínimo monetario por persona al mes.

entre 2018 y 2022 disminuye, pues pasó de 49.9 a 43.5 por ciento. No obstante, dicho porcentaje significa que aproximadamente 43 de cada 100 personas en México carecen de recursos monetarios suficientes para adquirir bienes y servicios (alimentarias y no alimentarias) mínimos necesarios para vivir, toda vez que, perciben ingresos inferiores a cuatro mil 158.4 y dos mil 970.8 pesos mensuales en áreas urbanas y rurales, respectivamente.

También, se observa que el mayor ingreso promedio se registra en el grupo etario de 40 a 49 años, con ingresos promedio de 31 mil 694 pesos, en contraste, el grupo de 12 a 19 años es el que percibe los menores ingreso promedio seis mil 532 pesos trimestrales.

En relación con las características étnicas de la población, el grupo de población con mayores ingresos mensuales es aquel que no se considera indígena, ni habla lengua indígena, pues recibe en promedio 26 mil 749 pesos, en tanto que, el grupo con menores ingresos promedio trimestral (13,708 pesos) es aquel que habla una lengua indígena.

Otro indicador que resulta relevante destacar es el porcentaje de la población que no tiene acceso al servicio de salud, pues entre 2018 y 2022, pasó de 16.2 a 39.1 por ciento lo que implica un aumento en 22.9 pp, como resultado de los problemas añejos y estructurales que enfrenta el sector.

En cuanto al porcentaje de población en rezago educativo, este indicador en 2018 fue de 19.0 por ciento, (23.5 millones de personas) y en 2022 ascendió a 19.4 por ciento, equivalente a 25.1 millones de personas[93].

En cuanto al porcentaje de la población que no tiene acceso a la seguridad social disminuyó en 2.3 por ciento, al pasar de 66.2 a 64.7 millones de personas entre 2018 y 2022. Este resultado se debe, en parte, a las transferencias monetarias otorgadas a la población de menores recursos, en particular a los ingresos provenientes del "programa adultos mayores". A pesar de este avance en el indicador, en 2022 todavía 63.6 por ciento de la población ocupada no tenía acceso a la seguridad social como prestación laboral.

Respecto a la calidad y espacios de vivienda, el porcentaje de población con esta carencia disminuyó de 11.0 (13.6 millones de personas) a 9.1 por ciento (11.7 millones) en el periodo. Es importante hacer mención que, en uno de los componentes de este indicador en el año de 2022, la población en viviendas con hacinamiento, 5.8 por ciento de la población reportó

[93] El rezago educativo considera la asistencia escolar y la conformación de la educación obligatoria, de acuerdo con los cambios normativos establecidos en la actualidad. Entre los componentes de este indicador resalta que, en 2022, 36.7% de la población de 22 años o más, nacida a partir de 1998 no contaba con la educación media superior completa, por lo que presenta rezago educativo.

habitar en una vivienda donde habitan más de 2.5 personas por cuarto, lo que representó 7.4 millones de personas en esta situación.

Por último, las personas con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda pasaron de representar 19.6 por ciento de la población en 2018 a 17.8 por ciento en 2022, esto es 24.3 y 22.9 millones de personas respectivamente, que vivían en esta situación.

Además, en cuanto al acceso a los servicios básicos de la vivienda, el mayor desafío lo conforma la población que habita en viviendas sin chimenea, que usan leña o carbón para cocinar; pues en 2022, 14.6 millones de personas estaban en esa condición, lo que representa 11.3 por ciento de la población.

Es conveniente mencionar que, la actual política social ha impulsado acciones para mejorar el bienestar de la población que vive en condiciones de vulnerabilidad y marginación, pues a través de los programas sociales "prioritarios[94]" se otorgan transferencias monetarias directas y en especie a la población objetivo teniendo como propósito mejorar las condiciones de vida de la población beneficiaria bajo el enfoque de los derechos sociales.

Cuadro 1
Indicadores de Carencia Social, 2016-2022
(porcentaje de la población)

Indicadores	2016	2018	2020	2022
Rezago educativo	18.5	19.0	19.2	19.4
Carencia por acceso a los servicios de salud	15.6	16.2	28.2	39.1
Carencia por acceso a la seguridad social	54.1	53.5	52.0	50.2
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	12.0	11.0	9.3	9.1
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	19.2	19.6	17.9	17.8
Carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad	21.9	22.2	22.5	18.2

FUENTE: elaborado por CEFP con estimaciones del CONEVAL, INEGI - ENIGH 2016 - 2022.

En tal contexto, los resultados que presenta Coneval en su estudio de la medición multidimensional de la pobreza registran avances en algunas de las carencias, pero también se advierten retrocesos, en especial en los servicios vinculados a la formación de capital humano, educación y salud.

[94] Programas vinculados al Plan Nacional de Desarrollo Social (PND) 2019-2024 y del Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024.

Lo que supondría que se debe avanzar en la progresividad de los programas sociales y las transferencias públicas, toda vez que el número de personas que se encuentran en situación de pobreza aún es muy elevado 46.9 millones de personas (37.7 millones en pobreza moderada y 9.1 millones en pobreza extrema).

Por otro lado, Midgley sugiere que debería considerarse al Desarrollo Social como un proceso de promoción de bienestar y de desarrollo económico; en el cual, la participación del Estado es importante, pues juega el papel de promotor y coordinador del bienestar social.[95] Además, en tal proceso se incluye la mejora de las condiciones de vida lo que implica mejoras en salud, educación, nutrición, vivienda, seguridad social, empleo y salarios.

1.2 Definición de Pobreza

La Metodología de Medición de la Pobreza Multidimensional de México fue aprobada en diciembre de 2009 por el Comité Directivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), siendo esta la primera metodología oficial para medir la pobreza en el país. Este enfoque incorpora indicadores sobre el ingreso de la población y una serie de dimensiones que toman en cuenta el ejercicio de los derechos sociales de las personas.

Con este enfoque, la pobreza está asociada con condiciones de vida que debilitan la dignidad de las personas, limitan sus derechos y libertades, dificultan la satisfacción de sus necesidades básicas y obstaculizan la integración social[96]. A pesar de los numerosos enfoques teóricos para identificar la pobreza existe un consenso creciente sobre la naturaleza multidimensional de la pobreza, reconociendo que los elementos necesarios para tener oportunidades libres, informadas e iguales no pueden reducirse a una sola característica o dimensión de la existencia.

Con fundamento en el artículo 36 de la "Ley General de Desarrollo Social" para la medición de la pobreza en México se incluyen los siguientes indicadores:

- ingreso corriente per cápita
- rezago educativo promedio en el hogar
- acceso a los servicios de salud
- acceso a la seguridad social
- calidad y espacios de la vivienda
- acceso a la alimentación nutritiva y de calidad

[95] Reseña del libro "Desarrollo social: teoría y práctica" de James Midgley.
[96] Coneval, Metodología para la medición Multidimensional de la Pobreza en México, tercera edición.

- grado de cohesión social
- grado de accesibilidad a carretera pavimentada.

Con la incorporación de estos indicadores se pretende complementar el método tradicional de la pobreza por ingresos con una nueva óptica de los derechos sociales y el análisis del contexto territorial.

Por lo tanto, de acuerdo con la "metodología para la medición multidimensional de la pobreza en el país, una persona se encuentra en situación de pobreza cuando presenta al menos una carencia social y tiene un ingreso inferior a la Línea de Pobreza por Ingresos (LPI) (valor de la canasta alimentaria más la canasta no alimentaria por persona al mes)"[97].

1.3 Índice de Progreso Social

Para contar con un elemento complementario de la situación social en México, en este apartado se describen los resultados obtenidos por el país en el Índice de Progreso Social (IPS).

Para ello, se define en primer lugar al IPS, la forma en la que se construye y los valores que puede tomar; así como también el lugar que ocupa México a nivel mundial con él.

El IPS[98] es un instrumento que mide el progreso social de un país, se enfoca exclusivamente en aspectos de desempeño social y ambiental, independientemente de los factores económicos.

El IPS está basado en un conjunto de indicadores sociales y ambientales que capturan tres dimensiones:

- Necesidades Humanas Básicas
- Fundamentos del Bienestar
- Oportunidades

El índice está estructurado por 12 componentes y 60 indicadores distintos, los cuales permiten medir el progreso social que, se define como "la capacidad de una sociedad para satisfacer las necesidades básicas humanas de sus ciudadanos establecer los componentes básicos que permitan a los

[97] CONEVAL es el organismo del Estado mexicano encargado de generar la medición multidimensional de pobreza.

[98] El Índice de Progreso Social, publicado anualmente por el Social Progress Imperative, ha trabajado desde 2014 con gobiernos nacionales, gobiernos locales, empresas, sociedad civil en 45 países. En México, Centroamérica y Ecuador el representante del Social Progress Imperative es el Centro Latinoamericano para la Competitividad y Desarrollo Sostenible (CLACDS) del INCAE Business School con sede en Costa Rica.

ciudadanos y a las comunidades mejorar y mantener la calidad de vida y crear las condiciones para que todos los individuos alcancen su pleno potencial".

El índice incluye datos de 169 naciones sobre 60 indicadores; y cubre 98 por ciento de la población mundial. El IPS está diseñado como complemento del PIB y de otros indicadores económicos con el fin de medir multidimensionalmente el desempeño general de las naciones[99].

El valor que puede tomar el IPS[100] se ubica en un intervalo de 0 a 100 puntos, un valor cercano a 100 indica mayor Progreso Social en contraste un valor cercano a 0 nulo progreso social. Además, considera los aspectos sociales que se muestran en el siguiente esquema.

Esquema 1

Dimensiones del Índice de Progreso Social

Necesidades Humanas Básicas	Evidencia el grado en el que una sociedad puede ofrecer condiciones básicas para la subsistencia de los ciudadanos, como nutrición adecuada y cuidado básico, saneamiento, refugio adecuado y seguridad personal.
Fundamentos del Bienestar	Busca dar cuenta de la existencia de los elementos fundamentales para el bienestar de las personas, tales como acceso a educación básica; a salud y bienestar; información y comunicación; y a la calidad medioambiental.
Oportunidades	Evalúa el grado de oportunidades presentes en la sociedad para que los ciudadanos puedan desarrollar su potencial, comprendiendo temas como derechos personales, libertad personal y de elección, ambiente de tolerancia e inclusión y educación superior.

FUENTE: elaborado por CEFP con información de Social Progressive Imperative.

[99] En el décimo Foro Anual Skoll World, celebrado en la Universidad de Oxford en 2013, Social Progress Imperative presentó la primera versión del Índice de Progreso Social, desarrollado en colaboración con los profesores Michael Porter (Harvard) y Scott Stern (MIT), cuyos fundamentos conceptuales se basaron en el trabajo realizado por Joseph Stiglitz, Amartya Sen y Jean-Paul Fitoussi para la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social, encargada por el ex Presidente de Francia, Nicolás Sarkozy.

[100] Resumen Ejecutivo del Índice de Progreso Social 2022.
https://www.socialprogress.org/static/6527b97c158054112f39e9833ab421c5/Resumen%20Ejecutivo%20Indice%20de%20Progreso%20Social%202022%20%281%29.pdf

Esquema 2

Índice de Progreso Social 2022

Necesidades Humanas Básicas

Nutrición y Cuidados Médicos Básicos
•Mortalidad infantil
•Desnutrición
•Subdesarrollo infantil
•Enfermedades infecciosas
•Mortalidad materna
•Bajo consumo de vegetales

Agua y Saneamiento
•Muertes relacionadas con agua no potable, mal saneamiento e higiene
•Acceso a fuentes de agua no mejorada
•Acceso a infraestructura de saneamiento básica
•Satisfacción con la calidad del agua

Vivienda
•Acceso a electricidad
•Muertes por contaminación del aire en interiores
•Acceso a combustibles limpios y tecnología para cocinar
•Insatisfacción con disponibilidad de vivienda

Seguridad Personal
•Violencia interpersonal
•Violencia política
•Violencia de género
•Accidentes de tránsito
•Propensión al robo

Fundamentos de Bienestar

Acceso a Conocimientos Básicos
•Población sin escolaridad
•Nivel de educación secundaria
•Paridad de género en educación secundaria
•Matriculación en educación primaria
•Acceso a educación de calidad

Acceso a Información y Comunicaciones
•Suscripciones a telefonía móvil
•Usuarios de internet
•Acceso a gobierno en línea
•Pluralidad en medios de comunicación

Salud y Bienestar
•Esperanza de vida a los 60 años
•Muertes prematuras por enfermedades no contagiosas
•Acceso a cobertura médica esencial
•Acceso a cuidados médicos de calidad
•Satisfacción con la disponibilidad de los servicios de salud de calidad

Calidad Medioambiental
•Enfermedades atribuibles a la contaminación del aire
•Protección de especies
•Partículas suspendidas (PM2.5)
•Enfermedades por exposición a plomo

Oportunidades

Derechos Personales
•Derechos políticos
•Libertad de expresión
•Libertad de religión
•Libertad de asociación
•Acceso a instituciones de justicia
•Derechos de propiedad para la mujer

Libertad Personal y de Elección
•Empleo vulnerable
•Matrimonio adolescente
•Satisfacción de la demanda de métodos anticonceptivos
•Corrupción
•Jóvenes que no estudian, ni trabajan
•Libertad de movimiento

Inclusión
•Discriminación y violencia contra minorías
•Respeto a los derechos y libertades de los grupos sociales
•Equidad en el acceso al poder
•Acceso a servicios públicos por grupo social
•Igualdad de poder político por orientación sexual
•Inclusión de población LGBTI

Acceso a Educación Superior
•Años esperados de educación terciaria
•Mujeres con educación avanzada
•Universidades de clase mundial
•Documentos citables
•Libertad de cátedra e investigación

FUENTE: elaborado por CEFP con información de Social Progressive Imperative.

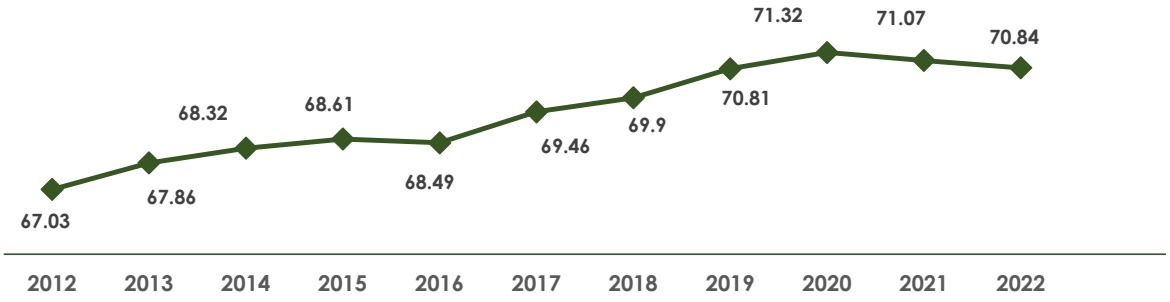
Con información del IPS 2022[101], a nivel global, el Índice registró un deterioro del progreso social a nivel mundial, a consecuencia de los efectos de la pandemia, los conflictos geopolíticos en Europa, la inestabilidad económica y la crisis por el cambio climático. El IPS promedio mundial fue de 65.24 y de los 12 componentes del IPS, los promedios más altos se observaron en *Nutrición y Cuidados Médicos Básicos* que obtuvo 82.02 puntos y *Agua y Saneamiento* con un promedio de 80.74 puntos.

En 2022, el valor actual del IPS de México fue de 70.84 puntos, ocupó el lugar 66 de 169 países, retrocedió una posición respecto al año anterior, y la puntuación aumento 1.8 puntos con referencia al valor que tuvo cinco años atrás, véase gráfico 1.

De entre los países de la región de América Latina, México se ubica en el octavo lugar, por detrás de Chile (80.78 puntos), Costa Rica (80.65 puntos) y Uruguay (80.27 puntos). Mientras que, entre los países pertenecientes a la OCDE, México es el antepenúltimo, solo mejor que Colombia (69.83 puntos) y Turquía (65.59 puntos); y por debajo de Hungría (78.21 puntos) y Polonia (80.17 puntos).

[101] Ibidem pág. 11

Gráfico 1
México: Indice de Progreso Social, 2012 - 2022



FUENTE: elaborado por CEFP con información de Social Progress Imperative.

Puesto que, el índice de progreso social es un indicador global que está basado en varios indicadores sociales y ambientales que mide el desarrollo social de un país sobre la base de tres dimensiones:

- Las necesidades humanas,
- Fundamentos de bienestar y;
- Oportunidades

Mismas que a su vez están conformadas por diferentes variables (ver cuadro del Índice de Progreso Social); por tal razón es una herramienta útil que mide la capacidad para satisfacer las necesidades humanas fundamentales de la sociedad. No se considera las variables económicas en su medición, pero es una medición complementaria para el análisis del desarrollo de los países.

Otro indicador para medir el rezago de un país es el coeficiente de Gini, que nos permite dimensionar el nivel de desigualdad en el ingreso de un país, como se verá en el siguiente apartado.

2. Desigualdad en México

En México, es posible medir la desigualdad desde varios enfoques, por un lado, mediante el cálculo del coeficiente de Gini y por otro a través de la medición de la pobreza multidimensional.

De acuerdo con el último informe presentado por INEGI, con cifras de la ENIGH 2022, la desigualdad de ingresos en el país ha disminuido en años recientes, pues medida mediante el coeficiente de Gini[102], sin considerar los ingresos por transferencias, es decir solo los ingresos percibidos por trabajo remunerado, el valor del índice pasó de 0.464 a 0.413 entre 2016 y 2022.

En este apartado se revisará la evolución del coeficiente de Gini en México y se contrastará su valor contra los países de la OCDE y de Latinoamérica. Además, se cotejará con los cambios en las carencias sociales en México de los últimos años.

2.1 Coeficiente de Gini

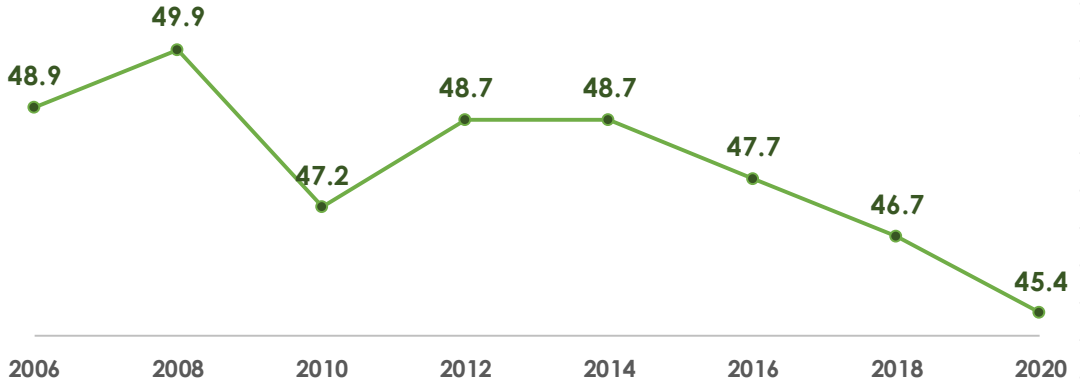
El coeficiente[103] de Gini es un indicador que se utiliza para medir los niveles de desigualdad del ingreso o concentración de la riqueza de un país, y de acuerdo con estimaciones del Banco Mundial (BM) en 2020, México registró un índice de 45.4, valor que ubica a México entre los países con mayores niveles de desigualdad, importa destacar que, el índice toma valores de cero a 100, donde 100 es el punto que corresponde a la perfecta desigualdad y cero a la plena equidad.

Si bien como se observa en el gráfico 2, la tendencia de la desigualdad en el país es decreciente, en 14 años ha disminuido 3.5 puntos; y, comparado con el promedio de la región de Latinoamérica, el índice de la desigualdad de México se ubica por debajo de los Índices de Brasil, Colombia, Costa Rica y Ecuador, lo que implica que la desigualdad en las naciones antes citadas es mayor; pero la desigualdad en México es mayor que la de Chile, Argentina, y Bolivia.

[102] Coeficiente de Gini: Es un índice que mide la desigualdad. En el caso particular de la desigualdad económica, la medición se asocia al ingreso (o al gasto) de las familias o personas. El coeficiente de GINI toma valores entre 0 y 1; un valor que tiende a 1 refleja mayor desigualdad en la distribución del ingreso. Por el contrario, si el valor tiende a cero, existen mayores condiciones de equidad en la distribución del ingreso.

[103] El Banco Mundial en vez de calcular el coeficiente con la escala 0-1) construye un índice (con escala 0-100, cuya interpretación es igual a la del coeficiente. Los valores obtenidos para el año 2016 difieren a los presentado por INEGI, debido a que este en su cálculo no incluye las transferencias como ingresos.

Gráfico 2
Evolución del Indice de Gini en Mexico, 2006 - 2020
Indice= 0 - 100



FUENTE: elaborado por el CEFP con información del Banco Mundial.

A partir de 2014, INEGI inició el empleo de una nueva metodología para la construcción de la ENIGH, e hizo un emparejamiento para las ediciones 2014 y 2016, luego de lo cual ha dado continuidad a la serie solo con la nueva construcción, tomando como punto de inicio de esta el segundo de esos años.

En la nueva construcción, INEGI distinguió, para el cálculo del Índice de Gini, el ingreso corriente con y sin transferencias. Estos resultados se muestran a continuación.

De acuerdo con la información presentada por INEGI en la ENIGH 22[104], tanto si se consideran como no las transferencias en el ingreso corriente, se observa una mejoría en las condiciones de igualdad en México, entre 2016 y 2022 (Gráfico 3).

A través del cálculo del coeficiente de Gini, en la distribución del ingreso tomando en cuenta las transferencias en el ingreso corriente, hay una incidencia positiva de esta inclusión sobre la distribución del ingreso, pues en 2022 se obtuvo un coeficiente de 0.402, lo que implicó una disminución en 0.047 puntos en su valor respecto del observado en 2016, cuando se registró 0.449, como se observa en el gráfico 3.

Se puede advertir que, con la información disponible para 2016-2022, la suma de las transferencias mejora la distribución del ingreso, pues el valor del coeficiente de Gini reporta una mejoría, en comparación con lo que ocurriría si no se les incluye como parte del ingreso. En general, la inclusión

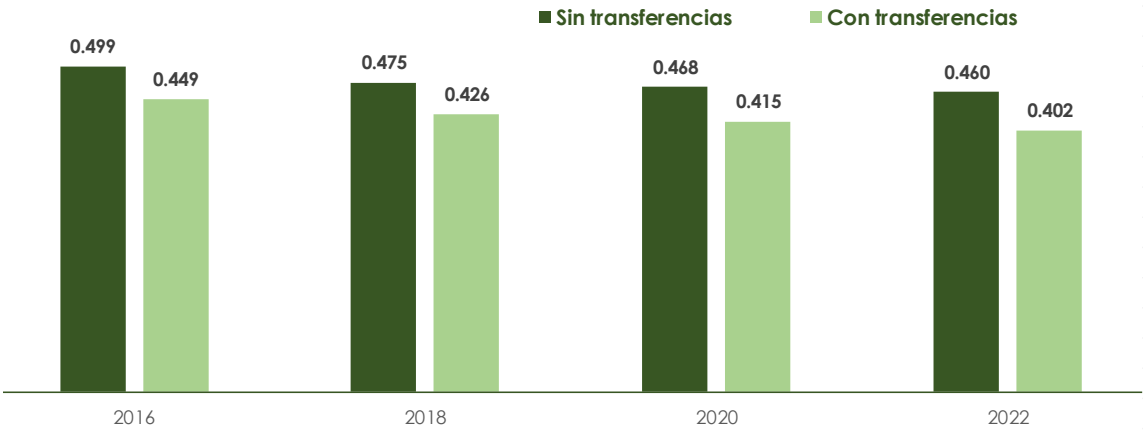
[104]El INEGI Presenta los Resultados de la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los hogares (ENIGH) 2022, comunicado de prensa 420/23, 26 julio 2022. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/ENIGH2022.pdf

de las transferencias reduce, en promedio, el valor del coeficiente en 0.53 puntos, durante este periodo. En tal condición, el valor del coeficiente mostraría una concentración mayor de la renta sin ellas. Si bien, en ambos casos, se observa una tendencia descendente, como se había anticipado.

Gráfico 3

Distribución del Ingreso "Con Transferencias" y "Sin transferencias", 2016 - 2022

Coeficiente de Gini = (0 - 1)



FUENTE: elaborado por CEFP con informacion del INEGI, ENIGH, 2016 - 2022.

En este punto, cabe señalar que según se desprende de la ENIGH 2022, la inclusión de las transferencias en el ingreso corriente de los hogares muestra su mayor incidencia en la mejoría de la distribución del ingreso en los años 2020 y 2022, pues al considerarlas, la diferencia en el valor del índice de Gini es de 0.053 y de 0.058 puntos menos, respectivamente.

2.2 Efectos de las crisis económicas en la desigualdad

Al observar los gráficos anteriores 2 y 3, de forma sucesiva, se advierte como en 2012 hubo un retroceso en las condiciones de desigualdad, perdiéndose el avance logrado hasta 2010, lo cual podría ser atribuible a las secuelas de la crisis de 2009 y los ajustes al gasto público que debieron hacerse, afectando las transferencias. En cambio, para 2022 los efectos de la crisis económica de 2020, aun cuando de mayor profundidad, no provocaron retroceso alguno en la tendencia a la mejora en las condiciones de igualdad. Lo cual podría revelar la efectividad de los programas sociales implementados para la protección de la población más vulnerable, ante la crisis del Covid 19.

Esto resulta más evidente al considerar los resultados del análisis de la pobreza de Coneval, aun cuando la crisis sanitaria y económica de 2020 provocó un aumento en el número de personas en condiciones de pobreza,

tanto extrema como moderada, esto no se reflejó en condiciones de mayor desigualdad, ya que el valor del índice de Gini disminuyó con y sin transferencias entre 2018 y 2020, de 0.475 a 0.468, si no se incorporan al ingreso corriente, y de 0.426 a 0.415, cuando se suman las transferencias a este. Lo que podría implicar que la crisis no supuso una mayor transferencia de recursos a los deciles superiores, y que los programas sociales impidieron la profundización de la pobreza. Como se sabe, la pobreza es un fenómeno con dimensiones intensiva y extensiva.

En el análisis de la desigualdad, bajo el enfoque de la medición de la pobreza, con el informe más reciente presentado por Coneval, se conoce que entre 2018 y 2022, el número de personas en situación de pobreza pasó de 51.9 millones a 46.8 millones de personas, lo que significa una reducción de 5.1 millones.

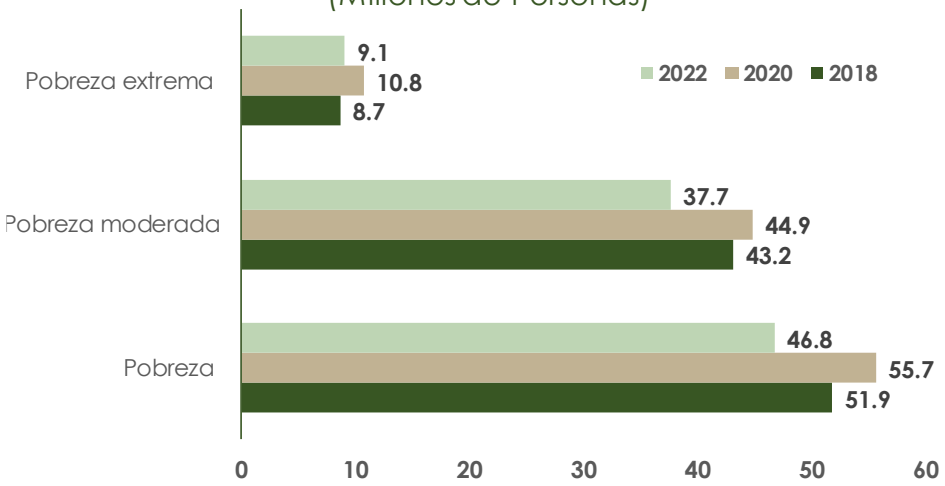
Pero, si se compara contra el número de pobres registrados en 2020, cuando se contabilizaron un total de 55.7 millones de personas en tal condición, la cifra se habría reducido en 8.8 millones de personas que habrían salido de la pobreza. Ya que, como efecto de la crisis, de 2018 a 2020 el número de personas en pobreza aumentó 3.8 millones, para luego, hacia 2022 reducirse en la cantidad mencionada. Entonces, esto habría sucedido como efecto de la recuperación económica y los programas sociales.

Es decir, en general, se revirtieron las consecuencias adversas que la crisis de 2020 tuvo sobre la pobreza y se logró recuperar el avance que se había logrado hasta 2018, si bien, en el caso de la pobreza extrema, esto no se logró del todo, pues el número de las personas en esta condición que había pasado de 8.7 millones en 2018 a 10.8 en 2020, para 2022 registró 9.1 millones, esto es alrededor de 407 mil personas más que en 2018, aunque 1.7 millones menos que en 2020 (Gráfico 4).

En términos relativos, también se observa una reversión de los efectos de la crisis sobre la pobreza extrema. En 2018, del total de la población, 7.0 por ciento se hallaba en tal condición, y luego de subir a 8.5 por ciento en 2020, vuelve en 2022 a una proporción similar a la de 2018, esto fue 7.1

Sin embargo, debe afirmarse que, a pesar de los avances en los últimos años, el número de personas en condición de pobreza aún sigue siendo elevado (46,8 millones) en el país, toda vez que representa 36,3 por ciento de la población total; aun cuando el número de personas en situación de pobreza extrema disminuyó 15.7 por ciento respecto a las registradas en 2020, aumentó en 4.7 por ciento respecto al número de personas que se encontraban en esta condición en 2018 (véase gráfico 4).

Gráfico 4
Pobreza en México, 2018 - 2022
(Millones de Personas)



FUENTE: elaborado por CEFP con estimaciones del CONEVAL, INEGI-ENIGH 2018--2022.

2.3 Desigualdad por regiones[105]

Entre 2016 y 2022, excepción hecha de Aguascalientes y Michoacán, todos los estados de la República Mexicana disminuyeron su índice de desigualdad, medido por el coeficiente de Gini. Si la comparación se hace entre 2018 y 2022, a las excepciones mencionadas se agregan los estados de Chihuahua y Nayarit. Es decir, su desigualdad aumentó, aun cuando marginalmente.

En 2016, los estados con mayor coeficiente de desigualdad, es decir superior o similar al índice nacional de 0.486, fueron Nuevo León, Guanajuato, Ciudad de México, Chiapas, Sonora y Zacatecas, en orden descendente, con valores entre 0.590 y 0.482.

Para 2022, los índices más altos de desigualdad, superiores o similares al coeficiente de Gini nacional de 0.431 fueron Chiapas, Ciudad de México, Guerrero, Oaxaca, Campeche, Nayarit y Chihuahua, igualmente en orden descendente, entre 0.467 y 0.436.

En 2020, de los 32 estados del país, 15 aumentaron su índice de desigualdad como efecto de la crisis y el aumento de la pobreza -ya comentado- aunque para 2022 todos revirtieron el retroceso.

[105] Todos los valores citados en esta sección provienen del Anexo Estadístico de CONEVAL, *Medición de la Pobreza 2022*. Disponible en: https://www.Coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2022.aspx

Sin embargo, seis de los 17 que habían disminuido su índice de desigualdad en 2020 respecto a 2018, registraron un valor mayor en 2022: Aguascalientes, Nayarit, Michoacán, Ciudad de México, Veracruz y Guerrero.

En la situación opuesta, los estados con mejor distribución del ingreso, porque el valor de su coeficiente de Gini en 2016 se situó entre 0.372 y 0.409, cuando el índice nacional era de 0.486, fueron: Tlaxcala, Estado de México, Jalisco, Durango y Aguascalientes, en orden ascendente.

Para 2022 los estados con menores valores de desigualdad fueron: Tlaxcala, Jalisco, Guanajuato, Colima y Estado de México, con índices de entre 0.344 y 0.382, en orden ascendente, cuando el coeficiente nacional fue de 0.431

Ahora, al observar las proporciones de pobreza que presentan las poblaciones de los estados del país, se advierte que los estados de la región sur sureste, como es conocido, son estados con mayor concentración de pobreza a la proporción total en el país.

En 2016, cuando a nivel nacional la proporción de la población en México que vivía en condición de pobreza era de 43.2 personas de cada 100, los estados donde su población superaba el 50 por ciento en tal situación, eran: Chiapas (77.9), Oaxaca (68.0), Guerrero (66.8), Veracruz (60.5), Puebla (58.1), Hidalgo (56.9), Tlaxcala (55.9), Michoacán (54.2) y Tabasco (53.8). Excepción hecha de Hidalgo, Tlaxcala y Michoacán, el resto pertenece a la región sur-sureste.

Mientras que los estados con menores proporciones de su población en pobreza en 2016 eran: Nuevo León (18.8), Baja California (22.6), Baja California Sur (22.9), Ciudad de México (26.6), Sonora (27.0) y Coahuila (27.1), todas entidades del norte del país, salvo la Ciudad de México.

El resto de las entidades de las regiones centro y bajío (centro-occidente) registraron porcentajes alrededor de la cifra nacional.

Para 2022, se mantuvo prácticamente la misma distribución regional de la pobreza. Pero deben destacarse los casos de ocho estados que lograron reducir en más de 9 puntos porcentuales (pp) la proporción de su población en pobreza, que fueron: Hidalgo (-15.9 pp), Chihuahua (-13.1 pp), Michoacán (-12.4), Colima (-12.0 pp), Chiapas (-10.5 pp), Baja California Sur (-9.6 pp), Oaxaca (-9.5 pp) y Baja California (-9.2 pp).

2.4 Pobreza por ingresos

En cuanto al porcentaje de la población con un ingreso inferior a la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos[106] en el periodo 2016-2022 pasó de 14.9 por ciento de la población total a 12.1 por ciento, es decir, en 2016 había 18.0 millones de personas con ingresos inferiores al valor monetario de la canasta alimentaria y para 2022 se redujo en 1.8 millones de personas, para llegar en 2022 a 15.5 millones de personas que no alcanzaban a adquirir la canasta básica alimentaria.

Respecto a la población con un ingreso inferior a la Línea de Pobreza por Ingresos[107], en igual periodo pasó de 50.8 a 43.5 por ciento de la población, lo que significa que, el número de personas en esta situación pasó de 61.3 a 56.1 millones, i.e. 5.2 millones de personas menos en esta condición.

Cuadro 2
Indicadores de Bienestar Económico, 2016-2022
(porcentaje de la población)

Indicadores	2016	2018	2020	2022
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	14.9	14.0	17.2	12.1
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	50.8	49.9	52.8	43.5

FUENTE: elaborado por CEFP con estimaciones del CONEVAL, INEGI - ENIGH 2016 - 2022.

De nueva cuenta se advierte el aumento de la pobreza que la crisis del Covid provocó en 2020, así como los resultados de la política social instrumentada, respaldada además en la recuperación que mostró la economía mexicana para revertir el efecto señalado, aun cuando su tasa de crecimiento fue de poco menos de 6 por ciento real permitió la recuperación de los empleos y del ingreso de las familias.

2.5 Evolución de la pobreza y política social, 2008-2022

La evolución de la pobreza en el periodo de 2008-2022 revela distintos aspectos, que pueden observarse haciendo una periodicidad discrecional. En el Gráfico 4 Bis se observa que de 2008 a 2014 la política social no tuvo los efectos deseados, pues se advierte un aumento de la pobreza, tanto en el número de personas que vivían en ella, como en su proporción dentro de la población total del país. Lo que ocurrió a pesar de la reducción, tanto en número como en proporción, de la población en condiciones de pobreza extrema, que se verifica en esta etapa, pero que implicó un aumento de la

[106] Se refiere al valor monetario de la canasta alimentaria
[107] Se refiere al valor monetario de la canasta alimentaria más la canasta no alimentaria.

población en pobreza moderada de 37.2 millones a 43.9 millones de personas[108].

Además, el efecto de la crisis de 2009 no sólo no pudo revertirse, sino que parece prolongarse hasta 2014.

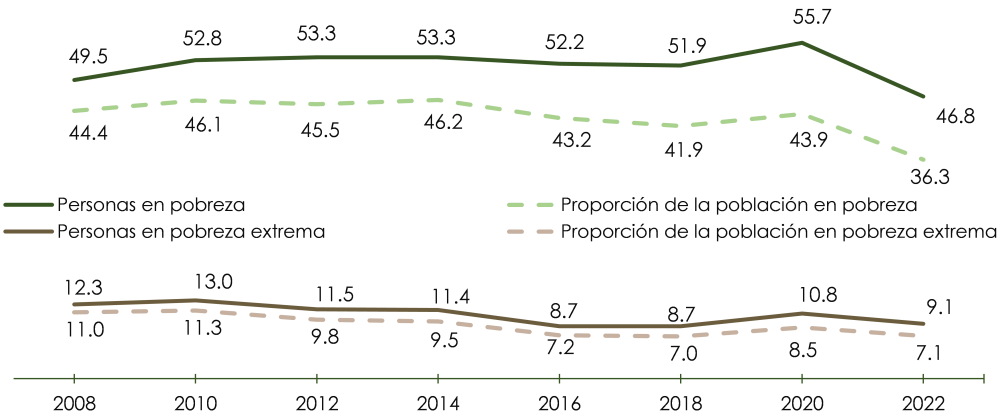
Para 2016-2018 se observa lo que podría denominarse un efecto neutro de la política social, pues el fenómeno de la pobreza se muestra refractario, con una tendencia al estancamiento relativo: el número de personas en pobreza se reduce marginalmente y su proporción decrece 1.3 pp. En esta etapa, a diferencia de la anterior, el comportamiento de la pobreza extrema es la que observa resistencia a disminuir, mientras que la población en pobreza moderada se reduce, contribuyendo a que la población en pobreza logre su contracción marginal.

La evolución de la pobreza entre 2008 y 2016 sugieren que la política social centro su atención en la población en condiciones de pobreza extrema pues esta abatió su número en casi 30 por ciento, y su proporción en 35.0 por ciento. Sin embargo, la población total en pobreza creció poco más de 5.0 por ciento. El efecto neto fue que el porcentaje de la población viviendo en condiciones de pobreza pasó de 44.4 a 43.2, es decir, 1.2 pp menos.

Gráfico 5

Evolución de la Pobreza en México, 2008-2022

(Millones de personas y porcentajes)



FUENTE: elaborado por CEFP, con información de CONEVAL, 10 años de medición de la pobreza, avances y retos en política social, y medición de la pobreza 2022.

El tercer periodo de 2018 a 2022 se puede calificar como una fase de efectos positivos de la política social, a juzgar por la evolución de la pobreza en estos años, donde se enfrentaron -como ya se reiteró- los efectos adversos de la crisis del Covid. A pesar de lo cual se logró la baja más importante, tanto en

[108] CONEVAL, 10 años de medición de la pobreza, avances y retos. Comunicado de prensa 10, 5 de agosto de 2019. México, pág. 5.

términos absolutos como relativos, en la población que vivía en condiciones de pobreza.

No obstante, este efecto asaz positivo, en el caso particular de la pobreza extrema no se evidencia. Como se comentó, incluso se advierte un crecimiento absoluto de las personas viviendo en pobreza extrema.

Lo sucedido con la pobreza extrema en México entre 2016 y 2022 induce a presumir que las características estructurales de esta, con sus connotaciones multidimensionales, enfrentan a la política social a sus límites y la necesidad de un diseño de esta, específico para la población en tal condición, y evitar su generalización, es decir, asumir que una sola política social contra la pobreza es suficiente sin considerar las condiciones particulares de los distintos grados de pobreza.

Es probable que las condiciones de esta población sean tan precarias, en términos de sus capacidades, oportunidades disponibles y su propia valoración de la situación en la que viven, siguiendo a Amartya Sen[109], que la política social actual no sea suficiente en términos de los apoyos y la asistencia disponibles. Se requiera transitar hacia una política que considera la condición de "imposibilidad" de capacidades, no solo determinada por la exclusión social y económica, sino por la propia autovaloración y percepción de la realidad. Lo que supondría hacer énfasis, para estos grupos, en la parte de la política social vinculada a la formación del capital humano, es decir, los servicios educativos y de salud, casi de forma inexcusable.

Por otra parte, vale comentar que, dado el comportamiento de la economía en el periodo de estudio, la política social parece haber jugado un papel relevante en la reducción de la pobreza, especialmente en los resultados obtenidos entre 2018 y 2022.

Entre 2008 y 2022 la tasa de crecimiento promedio anual del PIB fue de 1.22 por ciento, en términos reales, similar al de la población total que fue de 1.2 por ciento, entre 2010 y 2020. Mientras que entre 2018 y 2022 la tasa media de crecimiento anual del PIB fue de menos del uno por ciento, por efecto de la caída de casi nueve por ciento de 2020.

Lo que lleva a inferir que la política social fue un factor relevante en la notable reducción de la pobreza verificada en ese periodo.

[109] Giménez Mercado, C. y Valente Adarme, X. Una aproximación a la pobreza desde el enfoque de capacidades de Amartya Sen. Rev. Provincia, núm. 35, enero-junio, 2016, Universidad de los Andes. En Sistema de Información Científica Redalyc. Disponible en: https://www.redalyc.org/pdf/555/55548904005.pdf

3. Pobreza multidimensional: medición de la pobreza basada en el ingreso y los derechos sociales

De acuerdo con Coneval, México fue el primer país del mundo en contar con una medición oficial multidimensional de la pobreza, por lo que, a diferencia de otros países, la medición utiliza diferentes aspectos que se relacionan con distintas formas o dimensiones en que se manifiesta la pobreza. Tales dimensiones se comprenden en su vínculo con los derechos sociales a los que una persona debe acceder, para el goce pleno de su bienestar.

La metodología diseñada por Coneval está basada en el marco teórico y conceptual de Amartya Sen, donde él vincula lo que llama capacidades o privación de ellas a una situación de pobreza[110], y que Coneval identifica con el acceso a los derechos sociales y su privación como los factores causales de la pobreza, además de los bajos niveles de renta o ingreso.

La medición de Coneval tiene también el propósito de brindar información para resolver problemas específicos de atención a los factores causantes del fenómeno de la pobreza.

En la actualidad, la medición oficial de la pobreza "*permite conocer la situación social de toda población mexicana y el tipo de atención que requiere cada grupo de población*"[111].

En este contexto, aquí se explica brevemente la relación entre los derechos y carencias sociales específicas; e igualmente se expone cómo Coneval identifica y mide la pobreza en sus diferentes niveles.

3.1 Derechos sociales

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en su artículo 6o. establece ocho derechos esenciales para garantizar el desarrollo personal y social pleno de las y los mexicanos, los cuales se describen a continuación:

[110] Ver Sen, Amartya, Desarrollo y Libertad. Ed Planeta, Bs. As. 2000, En particular el Capítulo 4 La pobreza como privación de capacidades.

[111] Coneval, p4 "La medición multidimensional de la pobreza en México."

Esquema 3
Derechos Sociales

FUENTE: elaborado por el CEFP con información de la Ley General de Desarrollo Social.

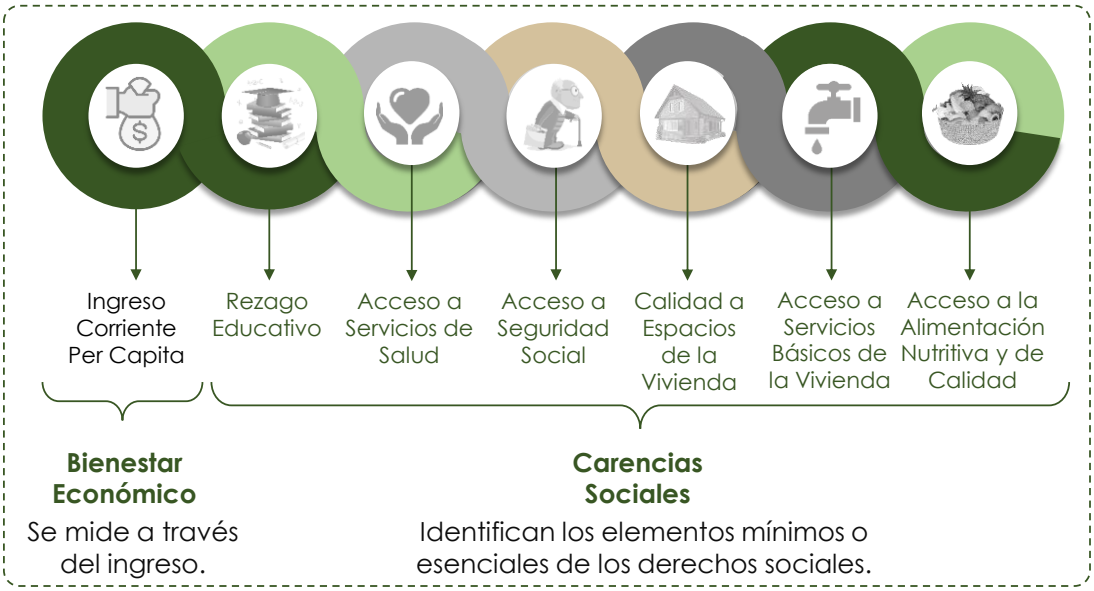
3.2 Carencias sociales

El enfoque de los derechos sociales para la medición multidimensional de la pobreza parte de la premisa que toda persona debe tener acceso a un conjunto de derechos indispensables para la dignidad humana.

Coneval señala que el bienestar económico se mide a través del ingreso, por lo que es un factor importante en la medición de la pobreza, pero no suficiente, por lo que considera trascedente reconocer además las carencias sociales que padecen las personas y cuyo acceso forma parte de sus derechos sociales, e identifican los elementos mínimos o esenciales para acceder a ellos.

En este enfoque, entonces, la condición de bienestar está asociada al acceso a los derechos sociales -expresados en términos de satisfactores de las necesidades humanas básicas- tales como: la alimentación, salud, seguridad social (empleo), educación y vivienda digna; o al ingreso suficiente para su consumo y disposición, con lo cual se permite el desarrollo de las personas. En consecuencia, la carencia de esos satisfactores significa ausencia de bienestar y por ende una condición de pobreza.

Esquema 4
Medición Multidimensional de la Pobreza



FUENTE: elaborado por el CEFP con información del Coneval Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2022.

Con esta metodología de medición de la pobreza no solo se evalúa el ingreso, sino también, se analizan las carencias sociales desde una óptica de los derechos sociales, por lo que resulta imperante un seguimiento puntual a las carencias sociales y al bienestar económico de la población mexicana. Por lo tanto, la medición multidimensional de la pobreza funciona como el eje rector para la instrumentación de la política social.

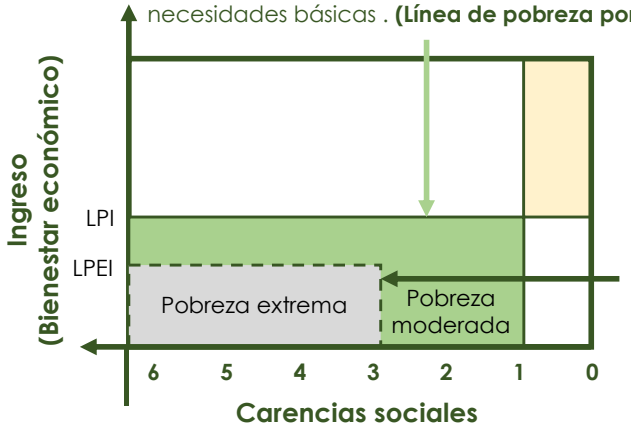
Conviene mencionar que, en la Ley General de Desarrollo Social se señala que Coneval establecerá los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza.

3.3 Identificación de la pobreza

Con base en el artículo 36 de la LGDS se sabe que Coneval es el responsable de establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza.

Esquema 5

Una persona se encuentra en **pobreza** si tiene al menos una carencia social y además un ingreso menor al costo de las necesidades básicas . **(Línea de pobreza por ingresos o LPI)**.



Una persona se encuentra en **pobreza extrema** cuando presenta tres o más carencias sociales y su ingreso es menor al valor de la canasta alimentaria. **(Línea de pobreza extrema por ingresos o LPEI).**

FUENTE: elaborado por el CEFP con información del Coneval Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2022.

Conforme a esto, la institución define que "*una persona se encuentra en pobreza si tiene al menos una carencia social y además, al mismo tiempo, un ingreso menor al costo de las necesidades básicas, es decir, al valor de la canasta alimentaria y la no alimentaria (Línea de Pobreza por Ingresos **LPI**); y una persona se encuentra en pobreza extrema cuando presenta tres o más carencias sociales y su ingreso es menor al valor de la canasta alimentaria (Línea de Pobreza Extrema por Ingresos o **LPEI**)*".

Por lo tanto, los niveles de pobreza se pueden clasificar en dos grados: pobreza moderada y pobreza extrema, ambos se comprenden bajo el concepto general o situación de pobreza.

Lo anterior significa que cuando una persona carece de algún derecho social, pero su ingreso es lo suficientemente alto como para satisfacerlo con sus propios recursos, no se encontrará en pobreza, para que ocurra lo contrario se requiere que este ingreso sea insuficiente y no permita cubrir su o sus carencias.

Esquema 6
Pobreza, Pobreza Extrema y Pobreza Moderada

Pobreza	Pobreza extrema	Pobreza moderada
Cuando tiene al menos 1 carencia	**Cuando tiene 3 o más carencias**	**Es aquella persona que siendo pobre, no es pobre extrema.** La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la **diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema**.
…y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.	…de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo.	

FUENTE: Elaborado por el CEFP con información del Coneval, "Glosario, Medición de la Pobreza."

Las carencias sociales se identifican con las siguientes situaciones o falta de acceso a determinados satisfactores: Rezago Educativo; Acceso a Servicios de Salud; Acceso a Seguridad Social; Calidad a Espacios de la Vivienda; Acceso a Servicios Básicos de la Vivienda, y Acceso a la Alimentación Nutritiva y de Calidad.

Mediante la identificación de la intensidad de las diferentes carencias el gobierno federal define su política social y emprende sus estrategias de desarrollo social.

En los últimos años, como parte de su estrategia de política social, el gobierno federal puso en marcha distintos programas a través de los cuales realiza aportaciones monetarias directas a la población, que le permiten elevar el ingreso de los hogares, a fin de que las familias puedan solventar el gasto que cubre sus carencias; además de emplear el mecanismo de provisión directa de servicios educativos y de salud gratuitos; con lo cual busca disminuir la pobreza.

Para que estas estrategias de política social sean efectivas necesariamente el gasto destinado a ellas debe ser suficiente y ejercerse de manera estratégica para alcanzar los objetivos deseados.

4. Gasto social y carencias en México 2008-2022

El principal instrumento de la política social es el gasto social. Su aplicación tiene el objetivo de contribuir al bienestar de las familias, a través de su asignación y distribución se busca promover el desarrollo y la cohesión sociales, además de favorecer un nivel de vida digno, con énfasis entre la población más vulnerable, mediante la reducción efectiva de las carencias sociales. Algunos ejemplos de la actual política social los constituyen las transferencias monetarias vía pensiones no contributivas (Pensión de adultos mayores); las becas a las y los estudiantes (jóvenes escribiendo el futuro, becas Benito Juárez), o el financiamiento de los servicios de salud para la población abierta, y la educación pública, entre otros.

Entre las principales metas de Gasto Social se encuentra la de impactar de manera positiva y contribuir a que las personas que se encuentran en pobreza o pobreza extrema salgan de ella y asciendan en la escala social, es decir, superen sus condiciones de pobreza.

4.1 Política y gasto sociales

Es oportuno mencionar que el gasto social por sí solo no garantiza el desarrollo social y la superación de la pobreza. Como se mencionó, existen dos tipos de política social, unos cuyos efectos se advierten en el corto plazo y otros cuyos efectos se manifiestan en el mediano y largo plazos.

En el caso de la primera, su impacto puede ser temporal, vinculado a la permanencia de los apoyos que reciben las personas, y su naturaleza es de asistencia social. La del segundo tipo, tiene efectos más duraderos porque incide en la formación del capital humano de las personas, a través de los servicios de salud y educativos; su naturaleza es de desarrollo social pleno. Este tipo de política está vinculada a las estrategias de desarrollo y/o crecimiento económico, ya que merced a estas se generan oportunidades de empleo, las cuales propician flujos de ingreso constantes, que no dependen de la permanencia de los apoyos sociales sino de las capacidades acumuladas de las personas, y del crecimiento de la economía, impulsado por las políticas de fomento de la inversión y de la creación de empleos.

Dados los tiempos de maduración divergentes de ambos tipos de políticas y la necesidad de atender las urgentes necesidades o carencias de la población en pobreza, en sus diferentes grados, se requiere instrumentarlas de forma complementaria y simultánea. Tal es la política social que suele ponerse en juego por los gobiernos y que se manifiesta en la estructura del gasto social.

Huelga decir, que la efectividad de la política social dependerá en buena medida del grado de articulación que se logre hacer con la política de promoción del desarrollo económico.

Y esto, a su vez, dependerá de las estrategias de cada administración, así como de las prioridades de gasto que se definan en las políticas social y económica de cada gobierno.

4.2 Evolución del gasto público en las principales funciones de Gobierno que atienden las carencias sociales

Para conocer el gasto del sector público destinado a la atención de las carencias sociales, la Estructura Programática (EP) del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) permite su identificación desde la clasificación funcional del gasto programable, es decir desagregado por funciones (Fn) y subfunciones (Sf) de gasto.

El gasto social por antonomasia se identifica con los recursos asignados a la Finalidad de Desarrollo Social, una de las tres que integran el gasto programable en su clasificación funcional, las otras dos son la Finalidad Gobierno y la Finalidad Desarrollo Económico.

En esta sección lo que se hace, con información de la SHCP[112], es mostrar la relación entre el gasto social y de las carencias sociales con las cuales Coneval hace la medición de la pobreza, en su evolución en el período 2008-2022. Se revisan las erogaciones y las estrategias de la administración de los últimos tres sexenios; la relación se complementa con la trayectoria de algunos de los principales indicadores sociodemográficos vinculados a las carencias sociales descritas; y finalmente se revisa el gasto en subsidios de carácter corriente del sector público y se comparan con la evolución de la pobreza en los últimos años.

4.2.1 Educación

La educación es tanto un derecho social, como un derecho humano. Es considerada como uno de los motores de desarrollo de un país; pues brinda oportunidades de mejora en el desarrollo de las personas de forma integral; lo que repercute en su capacidad para generar flujos de ingreso, a través del acceso a mejores empleos. En el largo plazo favorece el desarrollo económico al promover la innovación y fortalecer a las instituciones y a las

[112] SHCP, Datos abiertos del portal de Transparencia Presupuestaria, Cuenta de la Hacienda Pública, 2007 - 2022 y Presupuesto de Egresos de la Federación, 2023.

industrias, por lo que hace más competitivo a un país, y propicia una mejor convivencia entre sus habitantes.

Cuadro 3
Ingreso Promedio Trimestral Monetario por Nivel de Escolaridad, y Año de Levantamiento
(Pesos de 2022)

Nivel de escolaridad	Ingreso promedio (pesos)		Variación real acumulada %
	ENIGH 2016	ENIGH 2022	
A lo más primaria completa	10,053	13,514	34.4
Secundaria completa o incompleta	16,459	19,652	19.4
Preparatoria completa o incompleta	24,180	23,890	-1.2
Profesional completa o incompleta	49,802	42,962	-13.7
Posgrado completo o incompleto	136,677	89,986	-34.2

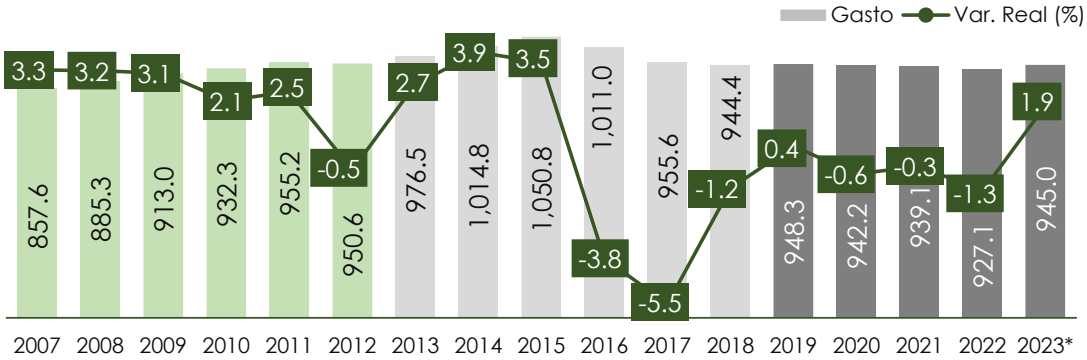
FUENTE: elaborado por el CEFP con información del INEGI, ENIGH 2022.

La importancia de la educación en México puede observarse, entre otros factores, a través del ingreso por nivel de escolaridad, de acuerdo con la ENIGH 2022, el ingreso trimestral promedio de una persona con primaria asciende a 13 mil 514 pesos, mientras que con posgrado llega 89 mil 986 pesos –a precios de 2022-, es decir, a mayor educación, mayor ingreso.

Importa señalar que, como se muestra en el Cuadro 3, los ingresos de las personas con estudios de preparatoria, profesionales y posgrados completos o incompletos disminuyeron en términos reales respecto a los que se tenían en 2016, sin embargo, aún siguen siendo muy superiores a los que se obtienen con estudios de primaria o secundaria.

Respecto al gasto del sector público en educación, desde el ejercicio 2007 y hasta el PEF 2023, los recursos de la Fn "Educación" se incrementaron en 0.6 por ciento en términos reales en promedio anual, al pasar de 857 mil 555.0 a 945 mil 11.1 mdp *–de aquí en adelante, a precios de 2023, salvo cuando se señale lo contrario-*.

Gráfico 6
Gasto de la Función "Educación", 2007-2023*
(Miles de millones de pesos de 2023)



*Corresponde al presupuesto aprobado en el PEF 2023.
FUENTE: elaborado por el CEFP con información de SHCP, Cuentas Públicas, 2007 - 2022 y PEF 2023.

Durante este periodo, el primer sexenio fue el de mayor dinamismo, toda vez que registró, entre 2007 y 2012, una tasa de crecimiento medio anual de 2.1 por ciento real; en contraste, el siguiente sexenio observó una contención equivalente a -0.7 por ciento en promedio anual; resultado de la expansión de los primeros tres años y la contención del gasto en la segunda mitad del sexenio. Acorde con la política de contención del gasto implementada en ese periodo; mientras que, en lo que va del actual sexenio 2019 a 2023 se observó una reducción marginal de -0.1 por ciento, lo que implica que el gasto prácticamente se ha mantenido constante en términos reales.

Al revisar algunos indicadores en materia de educación, como puede observarse en el cuadro 4, de 2005 a 2011 la matricula educativa total incrementó en dos millones 60 mil 142 alumnos equivalente a 6.6 por ciento; en los niveles de educación media superior y superior se observaron los mayores incrementos 36.7 y 64.8 por ciento, respectivamente.

Cuadro 4
Matrícula Escolar por Nivel Educativo y Ciclo Escolar
(Cantidad de alumnos y porcentajes)

Periodo	Total	Inicial	Preescolar	Primaria	Secundaria	Media superior	Superior
2005/2006	31,085,098	n.a.	4,452,168	14,548,194	5,979,256	3,658,754	2,446,726
2010/2011	32,835,292	n.a.	4,641,060	14,887,845	6,137,546	4,187,528	2,981,313
2010/2011	32,835,292	n.a.	4,641,060	14,887,845	6,137,546	4,187,528	2,981,313
2015/2016	34,531,661	n.a.	4,811,966	14,250,425	6,835,245	4,985,080	3,648,945
2020/2021	33,612,855	196,861	4,328,188	13,677,465	6,394,720	4,985,005	4,030,616
2022/2023	33,145,240	217,391	4,334,938	13,345,969	6,210,924	5,003,087	4,032,931
Variación absoluta	**2,060,142**	**20,530**	**-117,230**	**-1,202,225**	**231,668**	**1,344,333**	**1,586,205**
Variación %	**6.6**	**10.4**	**-2.6**	**-8.3**	**3.9**	**36.7**	**64.8**

FUENTE: elaborado por CEFP, con información del INEGI, "Matrícula escolar por nivel educativo".

En los ciclos 2020/2021 y 2022/2023, se observó que el total de la matricula disminuyó en 1.4 por ciento, debido a que en los niveles primaria y secundaria decrecieron -2.4 y -2.9 por ciento, respectivamente.

Es importante precisar que la disminución en la matrícula educativa entre 2020 y 2023, obedece entre otras causas, a la transición demográfica, toda vez que la pirámide poblacional se ha modificado en los últimos años y por consecuencia, la demanda educativa de los niveles básicos se ha reducido, además coincide con los años en los que se llevó a cabo el confinamiento a causa de la pandemia del Covid 19 y las clases fueron a distancia, situación en la cual, un gran número de estudiantes no pudo matricularse por no tener la infraestructura para continuar sus estudios en clases virtuales.

Otro indicador importante es la tasa de deserción, es decir, el porcentaje de alumnos que abandonan la escuela de un nivel educativo, respecto a la matrícula de inicio de cursos del mismo nivel.

En el comparativo de la tasa de abandono escolar de los ciclos escolares de 2005/2006 a 2021/2022 se observa que esta disminuyó en todos los tipos educativos, como se muestra en el cuadro 5, excepto en el nivel superior; lo que puede atribuirse a los efectos de la pandemia. El mayor número de las deserciones escolares se presentó en la educación media superior; mientras que en primaria se registró el menor porcentaje de abandono, hecho que ha permitido reducir el analfabetismo.

Cuadro 5
Tasa de Abandono Escolar por Ciclo Escolar
(Porcentajes)

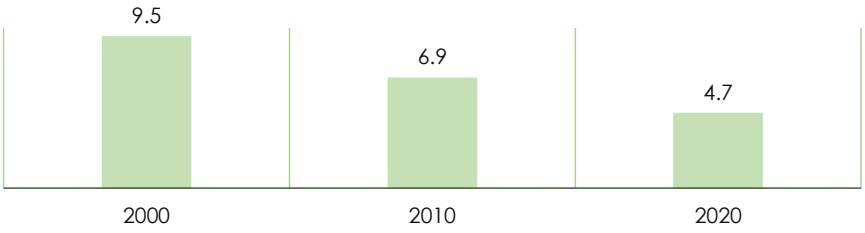
Periodo	Primaria	Secundaria	Media superior	Superior
2005/2006	1.3	7.7	16.5	7.6
2010/2011	0.7	5.6	14.9	7.1
2015/2016	0.7	4.4	13.3	7.0
2021/2022	0.4	2.5	9.2	8.5

FUENTE: elaborado por CEFP, con información del INEGI, "Tasa de abandono escolar por entidad federativa según nivel educativo"

Entre los ciclos escolares 2010/2011 y 2015/2016, la tasa de abandono escolar disminuyó en 1.6 y 1.2 pp en el nivel secundaria y en el nivel de educación media superior, respectivamente, mientras que en la educación superior solo disminuyó una décima de pp al pasar de 7.1 a 7.0 por ciento, mientras que en el nivel primaria la tasa se mantuvo constante, lo que significó que en estos ciclos escolares no se observaron grandes cambios.

Sin embargo, en el ciclo 2021/2022 la tasa de abandono escolar, respecto a la de 2015/2016, en los niveles de primaria, secundaria y educación media superior se contrajo en más de 40 por ciento para los dos primeros y en casi 31 por ciento en el tercero. En el nivel superior el valor de la tasa de abandono se incrementó en 21 por ciento en el periodo de referencia.

Gráfico 7
Población Analfabeta de 15 años o más, 2000-2010-2020
(Porcentaje)



FUENTE: elaborado por CEFP con información del INEGI, "Censo de Población y Vivienda."

Por último, en cifras de INEGI, en México el porcentaje de personas analfabetas de 15 años o más disminuyó en 4.8 pp al pasar de 9.5 a 4.7 por ciento entre 2000 y 2020, lo que significa que en 2020 había cuatro millones 456 mil 431 personas que no saben leer ni escribir.

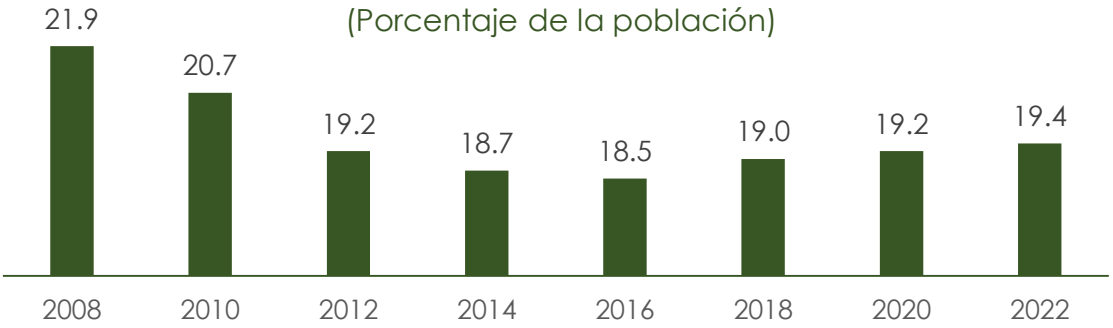
Finalmente, con información de Coneval, en el gráfico 8 se muestra la evolución del rezago educativo, allí se observa que en 14 años (2008–2022) el rezago educativo entre la población disminuyó en 2.5 pp. Sin embargo,

hacia 2016 la reducción había sido de 3.2 pp, pues en ese año la población con rezago educativo llegó a 18.5 por ciento, para luego revertir el avance y volver a aumentar hasta 19.4 por ciento.

Gráfico 8

Rezago Educativo, 2008-2022

(Porcentaje de la población)



NOTA: las cifras para el año 2018 en las diversas fuentes de información difieren, por lo que, para ese año se utilizó la más reciente (2023).
FUENTE: elaborado por CEFP con información del Coneval (2010 a 2015; 2018, 2022 y 2023), "Resultados de pobreza en México."

Es conveniente señalar que, a partir de 2016 existen diferencias metodológicas en el cálculo de la tasa, por lo que esta información es únicamente indicativa, además debe considerarse que entre 2020 y 2022 se dieron situaciones inusuales en el modelo educativo pues se transitó de la educación presencial a las clases virtuales.

A manera de conclusión, en el periodo 2006–2023 el gasto de la función Educación creció en una tasa promedio anual de 0.6 por ciento real, en tanto que la tasa de crecimiento de la matrícula en el mismo periodo fue de 1.2 por ciento, lo doble, y la tasa de abandono escolar, como se ha comentado disminuyó en todos los tipos educativos excepto en la educación superior, el analfabetismo cayó de 9.5 a 4.7 por ciento entre 2000 y 2020. en tanto que el rezago educativo disminuyó en el periodo, según lo referido líneas arriba.

Dados estos resultados, la política educativa enfrenta retos importantes para disminuir el rezago educativo de forma definitiva. Al parecer será necesario también un rediseño en el gasto educativo para lograr una mayor eficiencia de él. Pues si bien, con un presupuesto casi constante se ha podido ampliar la matrícula y disminuir las tasas de abandono y analfabetismo, lo que revela que los esfuerzos por disminuir el rezago educativo no han sido en vano, también se advierte que esto no ha sido suficiente.

Las anteriores políticas educativas orientadas a permitir una mayor participación del sector privado en la prestación de los servicios educativos

supusieron una delegación de esta función, pero sus efectos no fueron los esperados.

En 2008 la educación privada atendía 13.0 por ciento de la matrícula total de todos los niveles, para 2018 la proporción fue de 14.2, luego hacia 2022 se contrae para regresar al porcentaje anterior[113].

La evolución de la matrícula y del gasto educativo supuso que entre 2006 y 2018 el gasto *per cápita* disminuyera en casi nueve por ciento, al pasar de 28 mil 466 pesos a 25 mil 999 pesos constantes, reducción que se recuperó para 2022, al llegar el gasto per cápita a 28 mil 241 pesos de 2023[114].

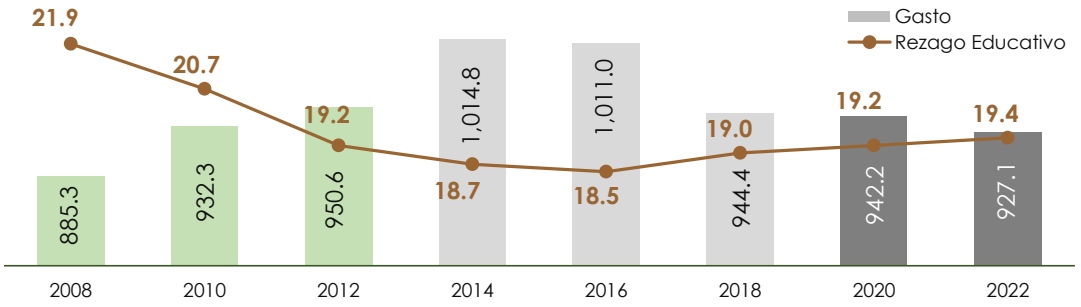
En el gráfico siguiente se advierte una correlación lógica entre la evolución del gasto y del rezago educativos, en la medida que aumenta el gasto disminuye la proporción de población con rezago educativo. Lo que sugiere un impacto favorable del gasto social en educación para reducir esta carencia.

Sin embargo, los niveles de gasto público en el sector no parecen haber evolucionado en correspondencia con la magnitud de las necesidades y con la mejora en los niveles educativos que la población y el país requieren.

Gráfico 9

Gasto de la Función "Educación" y Rezago Educativo, 2008-2022

(Mmp de 2023 y % de población)



FUENTE: elaborado por el CEFP. con información de las Cuentas Públicas de 2008 - 2022; y Coneval

Es importante fortalecer la recuperación del lento avance del sector, observado en los primeros lustros de este siglo, en términos de infraestructura, impulso a la calidad docente y la atención de la población escolar, para disminuir efectivamente esta carencia y lograr que la política social tenga efectos duraderos sobre la superación de la pobreza.

[113] A partir de la información de SEP, **Serie histórica y pronósticos de la estadística del Sistema Educativo Nacional, disponible en:** https://planeacion.sep.gob.mx/estadisticaeducativas.aspx

[114] Con datos de la fuente citada, SEP, Serie histórica, SHCP, PEF, años correspondientes seleccionados e INEGI, deflactor de precios implícitos del PIB.

4.2.2 Salud

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), "la salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades". La salud no solo es un derecho social, también es un determinante del bienestar de una sociedad.

En México, el sistema de salud ha tenido diversas transformaciones, específicamente el que se dirige a la población abierta, en virtud de que una proporción importante del total de la población no se encuentra afiliada a ningún sistema formal obligatorio de salud y seguridad social, vinculado a una relación laboral. Es decir, la afectada directamente por la carencia de servicios de salud, en términos de la medición de la pobreza.

La atención a esta población ha transitado por diferentes esfuerzos gubernamentales para brindarles el servicio, bajo diferentes enfoques, que iniciaron en 1979 con el programa IMSS-Coplamar, creado para atender a la población altamente marginada sin acceso a los sistemas de seguridad social. Este programa evolucionó en las distintas administraciones en turno: en 2002 cambió a IMSS-Oportunidades; en 2014 se nombró IMSS-Prospera, y en 2019 IMSS-Bienestar.

De forma complementaria, a principios de este siglo se comenzaron a emprender esfuerzos para integrar un sistema que tendiera a la cobertura universal, en consonancia con las recomendaciones internacionales.

Desafortunadamente, el esfuerzo de afiliación a un sistema formal de salud para la población abierta no se acompañó con la ampliación de la infraestructura física e institucional sanitaria correspondiente, propiciando desequilibrios que se han mantenido a lo largo del tiempo.

La creación del Seguro Popular ocurrió en 2003, este funcionó como mecanismo de ejecución del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS), mediante un esquema de aseguramiento público al sistema de salud por medio de la afiliación voluntaria de las personas sin seguridad social. Este logró una afiliación de alrededor de 30 millones de personas.

El Seguro Popular se financiaba con contribuciones del gobierno federal, los gobiernos estatales y los individuos, con este financiamiento, se brindaban los servicios del seguro popular a sus afiliados, a través de los Servicios Estatales de Salud. En este esquema existía un esquema de cuotas diferenciadas para el pago de los servicios, donde las familias más pobres estaban exentas de pago.

Sin embargo, el sistema de salud se mantuvo refractario ante las necesidades crecientes de la población, lo que implicó tener una proporción mayor de la población con cobertura de servicios de salud, pero su atención presentaba deficiencias importantes, dado que las familias pese a contar con su afiliación al sistema de salud no recibían la atención que requerían, en términos de sus necesidades, calidad y oportunidad, razón por la cual debían continuar sufragando los servicios por ellos mismos[115].

El Seguro Popular brindaba una gama limitada de servicios y, aunque a cuotas módicas, las familias a partir de cierto nivel de ingreso debían realizar un estipendio por ellos.

En 2017 el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública realizó un estudio sobre la calidad de los servicios de salud en México, con datos para el período aproximado del año 2000 a 2016, allí se señala que, si bien, "la cobertura en materia de salud ha aumentado a través de los años, un tema que ha sido materia de preocupación es que el denominado gasto de bolsillo -es decir, las erogaciones al sector privado efectuadas por la población- no ha disminuido a los niveles vistos en otras latitudes. Lo anterior implica que los habitantes de nuestro país deciden seguir utilizando servicios privados de salud, pues califican a estos con mayores niveles de calidad o debido a que enfrentan problemas de acceso al sistema de salud pública"[116].

Lo cual está explicado porque desde su creación la infraestructura sanitaria se mantuvo prácticamente sin cambios -como se ha reiterado- y según ponen en evidencia los indicadores de resultados de salud. En el siguiente cuadro se presentan algunos de estos, correspondiente al periodo entre 2008-2020, entre los cuales resaltan los siguientes:

- La incidencia de desnutrición moderada y grave en menores de cinco años ha tenido resultados favorables al disminuir de 186.4 a 43.7 menores por cada cien mil;
- La tasa de mortalidad por diabetes mellitus por cada cien mil habitantes se incrementó de 93.0 a 124.7 defunciones;
- Los médicos generales y familiares por cada mil habitantes prácticamente se mantuvieron constantes, mostrando un aumento marginal de 0.8 a 1.0 médicos, en esos trece años.

[115] Alfredo LEAL, https://www.elsevier.es/es-revista-estudios-politicos-79-pdf-S0185161613714446
[116] CESOP, La calidad en los servicios de salud en México, Documento de trabajo núm. 269, noviembre 2017. Disponible en: https://portalhcd.diputados.gob.mx/PortalWeb/Micrositios/0b122dbf-05d4-4005-8667-bd5c20312757.pdf

- Por su parte, el número de enfermeras por cada mil habitantes pasó de 2.9 en 2003 a 3.5 para 2021[117].
- Las camas censables por mil habitantes se han mantenido constantes en 0.7 camas en instituciones públicas de salud.

Cuadro 6
Principales Indicadores de Resultado de los Sistemas de Salud, 2008-2020

Año	Incidencia de desnutrición moderada y grave en menores de cinco años	Tasa de mortalidad por diabetes mellitus	Médicos generales y familiares por mil habitantes	Camas censables por mil habitantes	Porcentaje de recién nacidos tamizados para detección oportuna de hipotiroidismo congénito	Porcentaje de nacidos vivos por cesárea en instituciones de salud	Porcentaje de pacientes con recetas surtidas en forma completa en el primer nivel
2008	186.4	93.0	0.8	0.7	107.6	39.1	89.4
2009	182.5	92.1	0.8	0.7	106.9	38.1	88.0
2010	147.4	95.3	0.8	0.8	154.4	38.8	82.2
2011	144.9	89.7	0.8	0.7	152.9	38.5	82.1
2012	141.7	91.3	0.8	0.7	102.5	38.8	83.2
2013	132.2	92.8	0.8	0.7	84.6	39.1	83.1
2014	125.2	94.3	0.9	0.7	73.2	39.1	83.4
2015	110.5	95.7	0.9	0.7	22.5	38.1	N/D
2016	91.7	99.3	1.0	0.7	72.7	37.8	N/D
2017	91.6	96.8	1.0	0.7	78.5	N/D	N/D
2018	85.3	88.6	1.0	0.7	83.4	N/D	N/D
2019	86.7	88.7	1.0	0.7	N/D	N/D	N/D
2020	43.7	124.7	1.0	0.7	N/D	N/D	N/D

FUENTE: elaborado por el CEFP con información de la SSA, "Indicadores de Resultado de los Sistemas de Salud."

De forma más reciente, se creó el INSABI[118], en donde se estableció que los recursos humanos, financieros y materiales con los que contaba la Comisión Nacional de Protección Social en Salud –que operaba al Seguro Popular- serían transferidos al INSABI, con el fin de prestar servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados que requieran las personas sin seguridad social de manera gratuita.

La presencia de la pandemia en 2020 alteró el proceso de transición y lo dejo trunco, la situación de emergencia y la propia del Seguro Popular implicaron un proceso de reorganización más complejo y de mayor envergadura del que se había supuesto. Por lo que debió hacerse un nuevo

[117] Fuente: INEGI, Estadísticas a propósito del día internacional de la enfermera, comunicado de prensa 254/22, 10 de mayo 2022, y 15 de diciembre de 2015. Disponibles en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_ENFERMERA22.pdf y https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/usieg/comunicados/25ene19/economia/13_diadelaenfermera_230118-13.pdf

[118] DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud, DOF 29/11/2019, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5580430&fecha=29/11/2019#gsc.tab=0

esfuerzo para implementar una estrategia distinta de restructuración, que concluyó con el DECRETO del 31 de agosto de 2022[119] mediante el que se creó el órgano IMSS-Bienestar, como organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal (APF).

Y para completar el proceso del nuevo esquema, el pasado 25 de abril se aprobó el Proyecto de Decreto en el que desaparece el INSABI, en tanto, que sus funciones y figura orgánico-administrativa se integraron al IMSS-Bienestar, para concentrar en un solo órgano la atención de la población abierta a partir de dicho proceso.

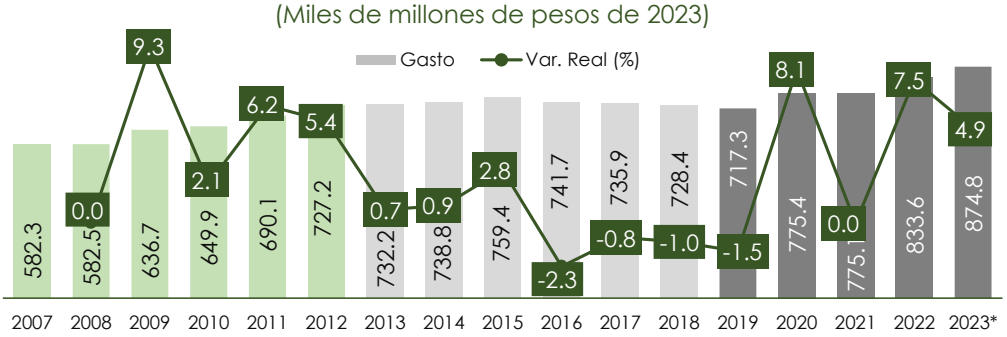
Estos diversos cambios en la atención de la población sin afiliación a un sistema formal han repercutido, en la manera en que ha evolucionado la proporción de la población mexicana con carencia de servicios de salud, pues el gasto en la función salud también ha reflejado los distintos cambios de estrategia.

El gasto en la Fn "Salud", de 2007 a 2023[120] creció a una tasa media de 2.6 por ciento, en términos reales, al pasar de 582 mil 345.2 a 874 mil 796.3 mdp. Esta tasa presenta variaciones para cada periodo de gestión de gobierno, de 2007 a 2012 el gasto en salud incrementó 4.5 por ciento; de 2013 a 2018 disminuyó marginalmente a un ritmo de -0.1 por ciento, y finalmente entre el ejercicio de 2019 y el presupuesto aprobado para 2023 se observó un crecimiento de 5.1 por ciento, promedio anual. En esta última fase, destaca el incremento de 8.1 por ciento de 2020, debido al mayor gasto efectuado para atender la crisis causada por el Covid-19.

[119] DECRETO por el que se crea el organismo público descentralizado denominado Servicios de Salud del Instituto Mexicano del Seguro Social para el Bienestar (IMSS-BIENESTAR), DOF 31/08/2022, disponible en:
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5663064&fecha=31/08/2022#gsc.tab=0

[120] Nota: debido a que la información disponible en los datos abiertos del portal de Transparencia Presupuestaria no es concisa en la serie 2008-2022, se utilizó el Tomo I "Resultados Generales" de las Cuentas Públicas de dicho periodo.

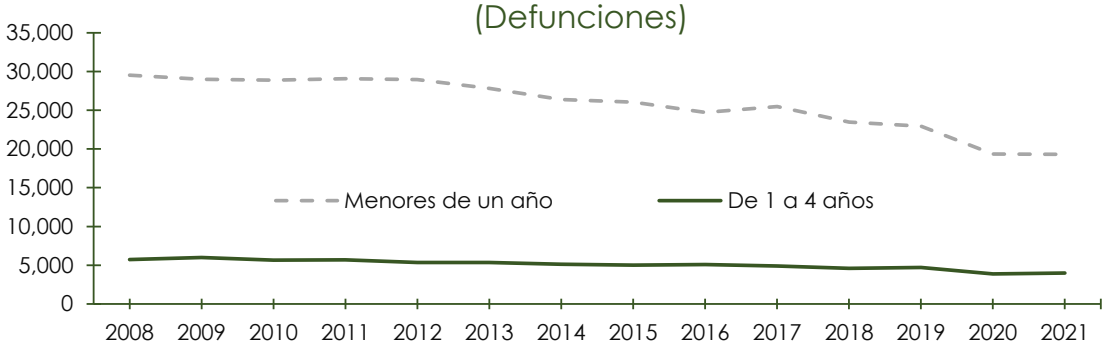
Gráfico 10
Gasto de la Función "Salud", 2007-2023*
(Miles de millones de pesos de 2023)



*Corresponde al presupuesto aprobado en el PEF 2023.
FUENTE: elaborado por el CEFP con información de SHCP, Transparencia Preupuestaria "Cuenta Pública, 2007-2022 y PEF 2023.

Para conocer la efectividad de este gasto en la salud de la población, pueden citarse algunos indicadores más relacionados con él, uno de los más utilizados es el de la mortalidad infantil. De acuerdo con INEGI, las defunciones totales en menores de un año pasaron de 29 mil 537 en 2008 a 19 mil 319 en 2021, es decir disminuyeron a una TMCA de -3.2 por ciento; mientras tanto, la mortalidad en niñas y niños de uno a cuatro años de edad pasó de cinco mil 739 a cuatro mil 7 defunciones totales, lo que significó una reducción promedio anual de -2.7 por ciento.

Gráfico 11
Mortalidad por Grupo de Edad, 2008-2021
(Defunciones)



FUENTE: elaborado por el CEFP con información de INEGI, Tabulados Básicos "Principales causas de mortalidad por residencia habitual, grupos de edad y sexo del fallecido."

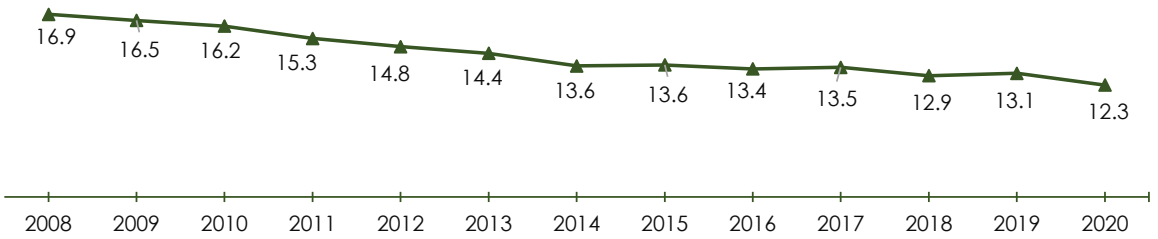
Por antonomasia, la mortalidad infantil es el indicador para medir el desarrollo humano. Según cifras de la Secretaría de Salud (SSA), en México la tasa de mortalidad infantil[121] pasó, entre 2008 y 2021, de 16.9 a 12.3, con lo que en 13 años se redujo casi un tercio.

[121] La SSA la define como el número de defunciones de niños menores de un año por cada mil nacidos vivos, en un año y área geográfica determinada.

Sin embargo, debe decirse, que este avance también es resultado de un efecto de la mejora en la cobertura de vacunación, mayor provisión de servicios básicos, entre otros factores. A nivel mundial la mortalidad infantil ha disminuido de forma significativa.

Sin embargo, la SSA[122] precisa que "*el rezago existente (en las condiciones de salud) es una de las más sólidas evidencias de las desigualdades sociales en materia de salud, ya que la probabilidad de muerte es mucho mayor en niños que habitan en localidades rurales con mayores carencias, con altos niveles de pobreza, donde cuyas madres carecen de una educación y atención médica adecuada.*"

Gráfico 12
Tasa de Mortalidad Infantil, 2008-2020
(Porcentajes)



FUENTE: elaborado por el CEFP con información de la SSA, "Indicadores de Resultado de los Sistemas de Salud."

En relación a esto, puede advertirse en los gráficos 9 y 10 que luego de una tendencia a la disminución en las tasas de mortalidad infantil hacia los últimos años del período se observa una tendencia refractaria, la cual podría estar asociada con las condiciones de pobreza extrema, que se refieren en el capítulo 2 de este documento, para las cuales se requiere una política específicamente focalizada, que permitiera abatir las causas de la mortalidad infantil presente en los grupos de población que viven las mayores condiciones de marginación, rezago, exclusión y pobreza.

Los resultados de Coneval de medición de la pobreza, en torno a la carencia de servicios de salud, al relacionarlos con el gasto en la función salud en el período 2008-2022 muestran dos etapas diferenciadas: la primera, del año inicial a 2018 donde ocurre una relación lógica inversa entre el aumento del gasto y la disminución de la población con carencia de servicios de salud. Entre 2008 y 2016 el gasto en salud aumentó 27.3 por ciento acumulado, en términos reales, y la carencia por acceso a los servicios de salud se redujo de 38.4 por ciento a 15.6 por ciento de la

[122] SSA. Disponible en: https://www.gob.mx/salud/prensa/0334-transformacion-en-salud-atiende-desigualdad

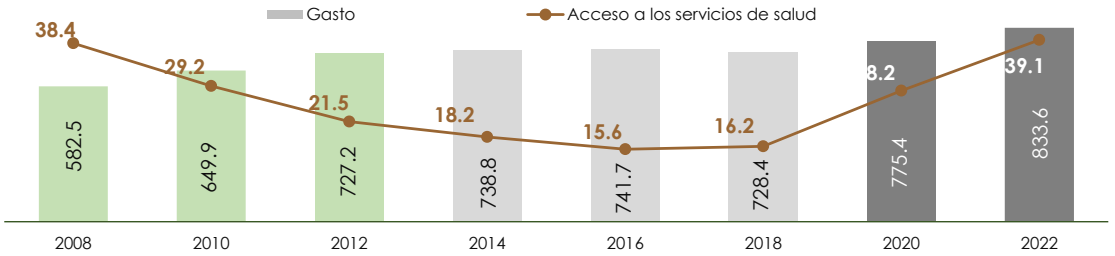
población. Incluso, en 2018 cuando se abate en 1.8 por ciento real el gasto en salud, la proporción de esta población se eleva en 0.6 pp.

Sin embargo, debe prevenirse contra estos resultados tan halagüeños de la efectividad del gasto en salud, ya que la estadística del registro de afiliación al seguro popular podría generar este resultado, sin que se haya podido brindar verdaderamente los servicios de salud asociados, debido a las condiciones de la infraestructura sanitaria ya comentados. Por lo que la reducción de esta población sería muy relativa, y tales resultados estadísticos deben tomarse con cautela.

Gráfico 13

Gasto de la Función *Salud* y Carencia por Acceso a Servicios de Salud, 2008-2022

(Mmp de 2023 y % de población)



FUENTE: elaborado por el CEFP con información de Transparencia Preupuestaria "Cuentas Públicas" de 2008 a 2022; y Coneval.

La segunda etapa en el período de estudio comprende del mismo 2018 a 2022, en estos años no ocurre la relación esperada entre el aumento del gasto en salud y la baja en la carencia por acceso a los servicios de salud, pues a pesar de que el primero se incrementó en 14.4 por ciento real, la proporción de la población con carencia por servicios de salud pasó de 16.2 a 39.1 por ciento. Sin embargo, esto halla su explicación en la presencia de la pandemia y las medidas y estrategias que debieron adoptarse para enfrentarla. En 2020 el gasto en salud aumentó 47.0 miles de mdp, incremento que tuvo que aplicarse para atender la emergencia sanitaria, con la compra extraordinaria de vacunas, exigencia que se prolongó hasta 2021.

En el aumento de la proporción de la población con carencia por servicios de salud entre 2018 y 2022 también debe considerarse el proceso de reorganización y restructuración del sistema de salud para la población abierta, ya comentado.

En resumen, pese a que el gasto en salud se ha incrementado en una tasa media de 2.6 en promedio anual entre 2007 y 2023, y a una mayor tasa en el actual sexenio, 5.1 por ciento en promedio anual, la carencia por acceso a servicios de salud aun es alta, por lo que deberá emprenderse una estrategia que reconstituya el sistema de salud nacional, que revierta los

rezagos acumulados de las décadas anteriores en la infraestructura sanitaria, incluida la física y la institucional, además de dar prioridad a la población abierta para que tenga un acceso efectivo a los servicios de salud, rebasando su simple afiliación.

4.2.3 Seguridad Social

Coneval define a la Seguridad social como "*aquel conjunto de mecanismos diseñados para garantizar los medios de subsistencia de las personas y sus familias, ante eventualidades como accidentes o enfermedades, o ante circunstancias socialmente reconocidas, como la vejez y el embarazo*." Derivado de lo anterior, el derecho a la seguridad social se encuentra fuertemente vinculado con la evolución del mercado laboral formal, pues dentro de las prestaciones de seguridad social derivadas del trabajo formal, se encuentran las pensiones de vejez, cuyo objetivo es contribuir a que las personas cuenten con vida digna al final de la vida productiva. Este tipo de pensiones se basa en un esquema contributivo por parte del beneficiario, su empleador y subvencionado por el Estado.

En cifras de Coneval, en 2020, la proporción de la población mexicana de 65 años o más que recibía una pensión contributiva era de 33.1 por ciento, dato que muestra la baja cobertura de un sistema que logre garantizar una vejez digna y sin carencias.

Las pensiones y jubilaciones reflejan el comportamiento de la economía de un país, principalmente de sus variables empleo y salario, las cuales son determinantes para este concepto de protección social. Por lo tanto, resulta importante conocer qué sectores de la población cuentan con este derecho para diseñar estrategias y políticas atinentes.

Periódicamente, la SHCP presenta a la consideración de las Comisiones de Hacienda y Crédito Público de las Cámaras de Diputados y de Senadores, y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, su estudio *sobre la distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares*. Este tiene por objetivo, entre otros, conocer la distribución entre los hogares del país de la asignación de los bienes y servicios públicos como consecuencia de la política de gasto aplicada en el mismo año; el estudio incluye el caso del gasto en pensiones.

Los resultados del estudio de la SHCP, para los años 2010-2020, muestran que la mayor concentración del gasto en pensiones contributivas ocurre en los tres últimos deciles, es decir, aquellos que tienen los mayores ingresos, situación que, al inicio del periodo fue menos notoria, sin embargo, durante el transcurso de los años el contraste ha sido mayor. Este hecho habla de un

sistema de pensiones claramente desigual, ligado al sector formal de la economía que brindan, para los trabajadores del sector público, el ISSSTE y, para los trabajadores del sector privado, el IMSS.

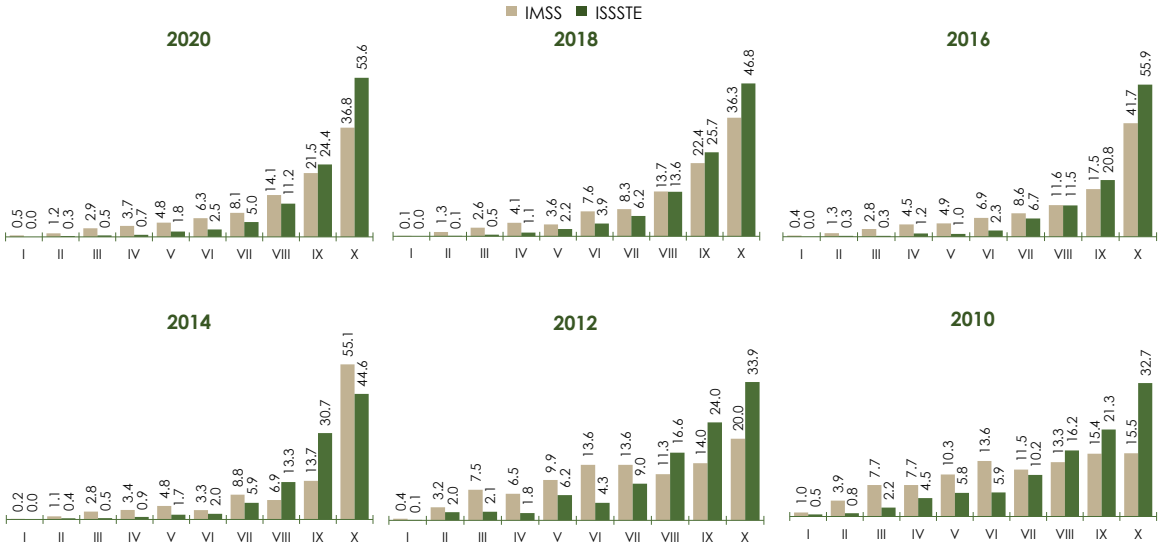
Según se advierte en el gráfico 14, en el año 2010 los pensionados por parte de IMSS, pertenecientes al X decil recibían 15.5 por ciento del gasto público de esta institución en pensiones, para 2020 la proporción aumentó a 36.8 por ciento, mientras que las participaciones de los primeros tres deciles de ingresos (I-III) fueron de 12.6 y 4.6 por ciento respectivamente.

En promedio, en 2010 los pensionados de los tres deciles de mayor ingreso (VIII-X) de ambas instituciones concentraba 57.1 por ciento del gasto total en pensiones, para 2020 la proporción se elevó a 80.8; aunque en el caso solo del ISSSTE este porcentaje fue de 89.2, lo que revela un sistema más desigual, como se aprecia en la Gráfico 14 para todos los años.

Gráfico 14

Gasto Público en Pensiones para Afiliados al IMSS e ISSSTE por Decil de Hogar, 2010-2020

(Distribución porcentual)



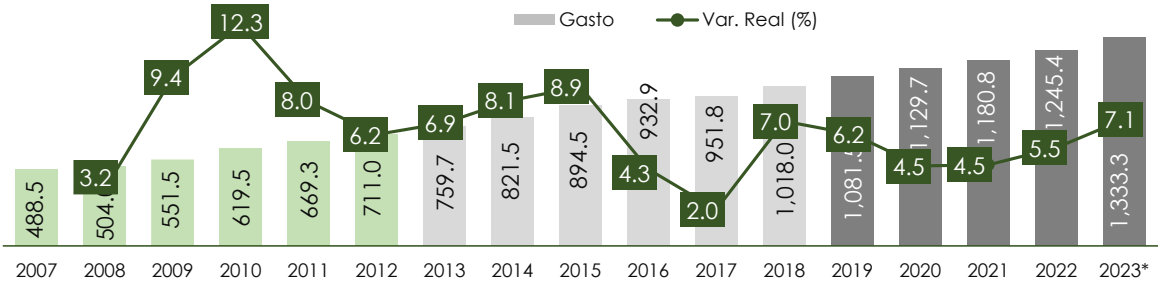
FUENTE: elaborado por el CEFP, con información de la SHCP, Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas, 2010-2020.

El gasto público total destinado a pensiones y jubilaciones entre 2007 y 2023 aumentó a una tasa promedio anual de 6.5 por ciento real, al pasar de 488 mil 502.7 mdp a un billón 333 miles 343.8 mdp. El mayor crecimiento promedio de este gasto se presentó en el ciclo 2007 a 2012 el cual fue de 7.8 por ciento, real; mientras que de 2019 a 2023 fue de 5.4 por ciento real. Cambio que se inscribe en la reforma del sistema de pensiones efectuado en 2007.

Gráfico 15

Pensiones y Jubilaciones, 2007-2023*

(Miles de millones de pesos de 2023)



*Corresponde al presupuesto aprobado en el PEF 2023.

FUENTE: elaborado por el CEFP con información de Transparencia Preupuestaria Cuenta Pública, 2007 - 2022 y PEF 2023.

A pesar de este ingente gasto y su crecimiento, esto no ha sido suficiente para detener, dada su desigual estructura, el problema de la pobreza en las personas de la tercera edad, uno de los grupos poblacionales más afectados por el fenómeno. Entre 2008 y 2014 el porcentaje de personas de 65 años y más viviendo en condiciones de pobreza pasó de 44.9 a 45.9 por ciento, lo que implicó casi un millón de personas más: de 3 millones 249.3 miles de personas a 4 millones 160.3 miles de personas[123].

La evolución demográfica y de los mercados laborales han llevado al sistema de pensiones contributivas a una situación financieramente poco sostenible, por lo que muchas personas quedaron fuera de los esquemas de seguridad social, situación que ha obligado a los estados, en particular de países de bajos y medianos ingresos, a instrumentar esquemas de seguridad social o de pensiones no contributivas, a fin de atajar el crecimiento de la pobreza en las personas adultas mayores[124]. En México la adopción un esquema de esta naturaleza ha permitido reducir la proporción de la población con carencia de acceso a la seguridad social.

El envejecimiento creciente de la población, que depende de los sistemas pensionarios contributivos; además de las desfavorables condiciones socioeconómicas de un fragmento considerable de los grupos de la tercera edad, que reciben pensiones insuficientes o carecen de sistemas de protección social para el retiro, indujo al Estado a instrumentar el esquema no contributivo, financiado por él.

[123] CONEVAL, Medición de la pobreza, Anexo Estadístico 2008-2018.

[124] Cf. HelpAge International, *Financiamiento de pensiones no contributivas en países de bajos y medianos ingresos*. Pensión Watch. Informe Nº 4, Disponible en: https://www.helpage.org/silo/files/financiamiento-de-pensiones-contributivas-en-pases-de-bajos-y-medianos-ingresos.pdf

La adopción de la pensión no contributiva, si bien aumentó el gasto en pensiones y jubilaciones, también se ha traducido en una mayor población con seguridad social, disminuyendo la carencia por acceso a seguridad social. Como resultado la población de 65 años y más viviendo en condiciones de pobreza decreció entre 2016 y 2022, de 42.5 a 31.1 por ciento; mientras que la proporción de personas de 65 años y más en condiciones de pobreza extrema lo hizo de 8.5 a 4.8 por ciento[125].

En este grupo etario, en particular, no se observó el retroceso en la reducción de la pobreza que generó la crisis del Covid en 2020 (señalada en el capítulo 2), ya que a lo largo del periodo de 2016 a 2020 mantuvo su tendencia decreciente. Muy probablemente debido al esquema pensionario no contributivo, mismo que también habría contribuido a reducir la carencia por acceso a seguridad social entre la población en general.

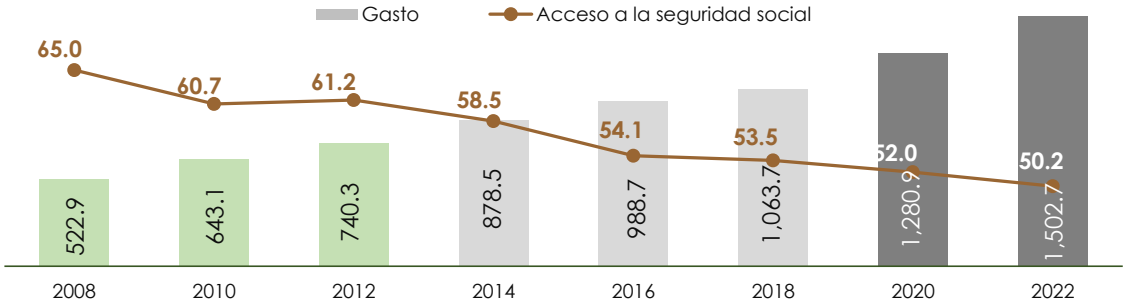
De acuerdo con los resultados de Coneval, la población con carencia por acceso a la seguridad social disminuyó de 65.0 por ciento en 2008 a 50.2 en 2022; de forma parcial, entre 2016 y 2022 la carencia se abatió en 3.9 por ciento.

Lo que supone un efecto positivo del gasto social en pensiones, contributivas y no contributivas sobre la reducción de la población que carece de seguridad social.

Gráfico 16

Gasto en Pensión Contributiva y No Contributia; y Carencia por Acceso a Seguridad Social, 2008-2022

(Mmp de 2023 y % de población)



FUENTE: elaborado por el CEFP, con información de Transparencia Preupuestaria "Cuentas Públicas" de 2008 - 2022; y Coneval.

Sin embargo, por el aumento en la esperanza de vida y la tendencia a la baja en la tasa de reemplazo, el gasto en pensiones se mantendrá creciendo, debido a que la población adulta mayor aumentará anualmente, y esto mantendrá la presión en las finanzas públicas.

[125] CONEVAL, Medición de la pobreza, Anexo Estadístico 2022.

Para atender esta problemática, de nueva cuenta la mejor estrategia será mantener el impulso a la política social de largo plazo, Es decir, fortalecer el vínculo con la política de desarrollo económico, a fin de conservar el fomento del empleo formal y el crecimiento del salario real, para elevar la capacidad de ahorro nacional, para garantizar de forma más duradera el sistema de protección social, y reducir consistentemente la carencia por acceso a la seguridad social entre la población.

Por de pronto, el gasto en pensiones que el Estado ha efectuado, incluida la otorgada a la población sin una pensión contributiva, ha impactado de manera positiva la disminución de la carencia de seguridad social.

Para ponderar la relevancia de la pensión no contributiva en la reducción de la pobreza, baste citar los datos de Coneval al respecto: de 2016 a 2022 la población ocupada sin acceso a la seguridad social, por relación laboral, pasó de 65.0 a 63.6 por ciento, mientras que la oblación de 65 años o más con un ingreso por programas para adultos mayores, menor al promedio de las líneas de pobreza extrema por ingresos y que no cuentan con una pensión (jubilación), se abatió de 61.3 a 29.4 por ciento[126].

4.2.4 Acceso a Servicios Básicos de la Vivienda

Coneval señala que la vivienda digna es un derecho social que implica que toda la sociedad, sin importar su perfil socioeconómico tenga la posibilidad de acceder a *"una vivienda de calidad, bien ubicada, con servicios básicos, con seguridad en su tenencia y que, como asentamiento, atienda estándares éticos de calidad."*[127]

En el estudio "Principales Retos en el Ejercicio del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa", Coneval analiza las viviendas en tres dimensiones: 1 "accesibilidad", 2 "disponibilidad" y 3 "calidad", las cuales, a su vez, se desagregan en subdimensiones que cuentan con diversos elementos.

[126] Ibidem.

[127] Coneval 2022 "Informe de evaluación de la política de desarrollo social" p71.

Cuadro 7
Coneval: Principales hallazgos de la Vivienda

Servicios básicos y complementarios en la vivienda	Equipamiento básico y para el desarrollo y la participación comunitaria
En lo que respecta a la carencia por servicios básicos en la vivienda, en 2016, a nivel nacional: * 19.3% de la población presentó esta carencia, es decir, 23.7 millones de personas. * 7.6% no tiene acceso a agua. * 6.8% no cuenta con drenaje en su vivienda. * 0.4% no tiene electricidad. *11.7% utilizan leña o carbón para cocinar y no cuentan con chimenea.	2.1% de los hogares reportaron que sus integrantes tardarían más de dos horas en llegar a un hospital en caso de una emergencia; además el tiempo promedio de traslado al lugar de atención fue de 35.4 minutos.
Respecto del manejo de residuos sólidos:	Sobre la infraestructura complementaria de las calles en el entorno inmediato a las viviendas, en localidades urbanas:
* 79.6% de las viviendas cuentan con servicios de recolección de basura (un camión o carro de basura acude a la vivienda).	* La mitad de la población cuenta con alumbrado público (50.9%) y pavimentación (48.9%) (ICSEU, 2010);
* 11.9% de las viviendas la queman.	* 37% tienen teléfono fijo
* 6.5% la dejan en un contenedor o depósito.	* 36.1% goza de conexión a internet en su vivienda.
* 0.8% de las viviendas la llevan a un basurero público	
* 0.6% la tiran en otro lugar (calle, baldío, río).	
* 0.3% la entierran.	
En cuanto a disponibilidad de infraestructura de servicios básicos en la vivienda más de 90% de las viviendas cuenta con estos servicios: * 94% con agua entubada * 91.4% tiene drenaje sanitario (CONAGUA, 2017). * 92.7% refiere tener sanitario o taza de baño. * 99% con electricidad.	Por cada 100,000 habitantes hay: * 20 unidades de equipamiento recreativo (plazas cívicas, jardines y parques). * 10 unidades de equipamiento cultural (museos, auditorios, bibliotecas, teatros, centros y casas de cultura). * cuatro centros comunitarios, aunque esto difiere entre las entidades.

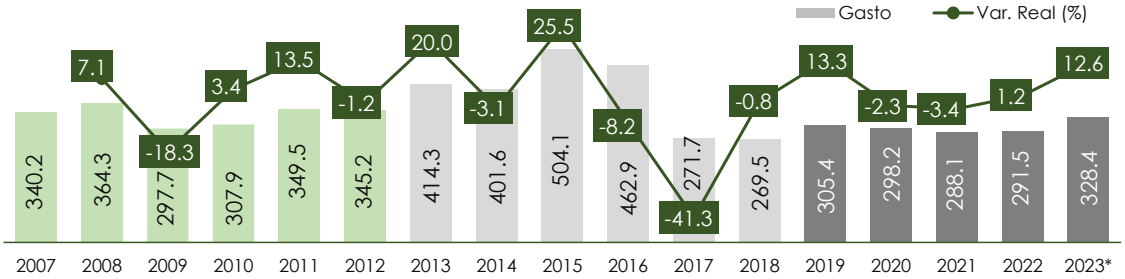
FUENTE: elaborado por el CEFP con información de Coneval 2022 "Principales Retos en el Ejercicio del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa", p14.

En la dimensión 2 "disponibilidad" se encuentra la subdimensión "servicios básicos y complementarios", la cual considera los siguientes elementos: agua potable; drenaje sanitario; electricidad; recolección de basura; alumbrado; "pavimento"; "combustible de uso cotidiano"; comunicaciones (telefonía e internet).

En virtud de lo anterior, para hacer la revisión del gasto público que atienda dichas necesidades se revisó la evolución de las erogaciones de la Fn "Vivienda y Servicios a la Comunidad" la cual incluye las Sf "abastecimiento de agua"; "desarrollo regional"; "urbanización" y "vivienda", para el periodo 2008-2022 y el presupuesto aprobado 2023,

Gráfico 17

Gasto de la Función "Vivienda y Servicios a la Comunidad", 2007-2023*
(Miles de millones de pesos de 2023)



*Corresponde al presupuesto aprobado en el PEF 2023.
FUENTE: elaborado por el CEFP con información de Transparencia Preupuestaria, Cuenta Pública, 2007 - 2022 y PEF 2023.

Como se puede apreciar en el gráfico 17, la evolución del ejercicio de los recursos en dicha Fn ha sido mixta, pues entre 2007 y 2013 observó un incremento marginal, promedio anual de 0.3 por ciento en términos reales; en el siguiente periodo (2013-2018) lo ejercido se contrajo en promedio anual a una tasa de -8.2 por ciento real; y recientemente, en el actual sexenio se observa un incremento real promedio anual de 1.8 por ciento, con lo cual inició la reversión de lo ocurrido entre 2007 y 2018, cuando el gasto ejercido en la Fn disminuyó a un ritmo de -2.1 por ciento real; con lo cual en 2023, según el presupuesto aprobado, se habría casi recuperado el nivel de gasto del año 2007, en términos reales.

Si bien, en el periodo de 2013 a 2016 se observan los mayores montos de gasto en la Fn, por arriba de los 400 mil mdp anuales. Sin embargo, este rango de erogaciones no pudo ser mantenido; la estrategia de consolidación fiscal implantada a partir de 2015 para recuperar el equilibrio fiscal terminó por afectar el gasto en Vivienda, por lo que en los últimos dos años de ese sexenio decreció en -41.3 y -0.8 por ciento real.

Por otro lado, en el documento "Principales Retos en el Ejercicio del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa" de Coneval se identificaron las principales características de las viviendas, conforme a los criterios establecidos:

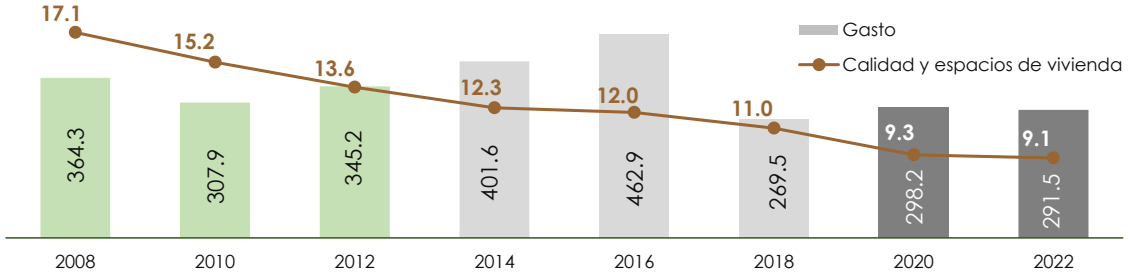
De los datos aquí presentados y del comportamiento del gasto social en la Fn Vivienda, se puede inferir que el proceso de urbanización en el país ha tenido efectos positivos para generar condiciones dignas de vivienda para una proporción importante de la población. Esto ha sucedido a pesar del errátil gasto aplicado en la Fn.

Aunque debe reconocerse que, persisten deficiencias y retos importantes que afrontar, en especial relacionados con las dimensiones de las viviendas[128] y su ubicación.

Gráfico 18

Gasto de la Fn *Vivienda y Servicios a la Comunidad*; y Carencia por Acceso a Calidad y Espacios de Vivienda, 2008-2022

(Mmp de 2023 y % de población)



FUENTE: elaborado por el CEFP con información de Transparencia Preupuestaria "Cuentas Públicas" de 2007 a 2022; y Coneval.

Lo alcanzado ha permitido que la carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda haya mostrado una clara tendencia a la baja, desde el año 2008 cuando 17.1 por ciento de la población la presentaba, hasta el año 2022, que se disminuyó a 9.1 por ciento de la población. Esto se puede traducir en que el gasto destinado a una mejor vivienda ha incidido de manera positiva en la población al brindar los servicios básicos y necesarios para reducir dicha carencia.

4.2.5 Acceso a alimentación

La condición de pobreza extrema por ingresos está vinculada con la carencia de Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad. Recuérdese que se considera que una persona se halla en esa condición cuando su nivel de ingreso es insuficiente para adquirir la canasta alimentaria. Para apoyar a esta población y reducir la proporción de ella que vive en situación de pobreza extrema y con carencia alimentaria, el gobierno mexicano ha emprendido diversas estrategias, que han ido desde la instalación de comedores comunitarios hasta mantener sistemas de distribución de alimentos, como son los casos de los programas de Liconsa (distribución y venta subsidiada de leche) y Diconsa (distribución y venta subsidiada de alimentos en zonas rurales). Además de incluir programas de subsidios

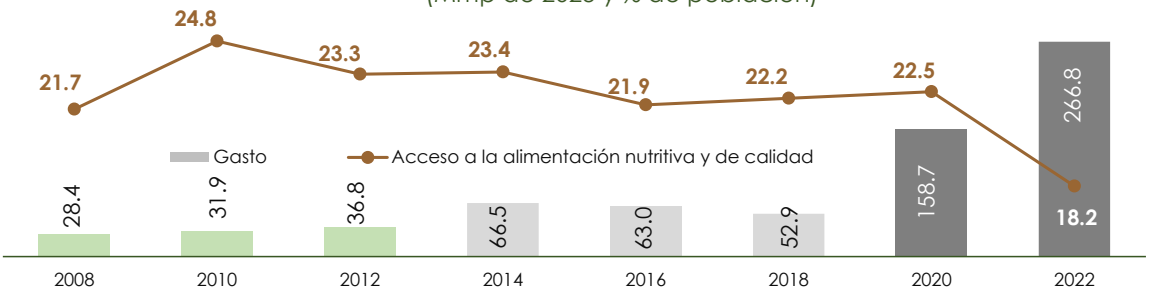
[128] "Respecto al tamaño de la construcción, aquellas viviendas de hasta 45 metros cuadrados representan 28.1% en 2020; las viviendas en el rango de 56 a 100 metros cuadrados de construcción representan la mayor proporción de viviendas en el país, con un 41.3%". INEGI, Encuesta Nacional de Vivienda (ENVI) 2020. Principales Resultados. Comunicado de prensa Núm., 493/21. "3 de agosto 2021. Nota Técnica, pág. 8. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/envi/ENVI2020.pdf

directos, como el de la pensión para personas adultas mayores, cuyos recursos entregados se utilizan para compra de alimentos.

Gráfico 19

Gasto de la Canasta Alimentaria; y Carencia por Acceso a la Alimentación Nutritiva y de Calidad, 2008-2022

(Mmp de 2023 y % de población)



NOTA: El gasto comprende los programas: **B004** *Adquisición de Leche Nacional*, **S052** *Abasto Social de Leche a cargo de Linconsa, S.A. de C.V.;* **S053** *Abasto Rural a Cargo de Diconsa, S.A. de C.V.* ; y **S176** *Pension para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores*.

FUENTE: elaborado por el CEFP con información de Transparencia Preupuestaria "Cuentas Públicas" de 2008 a 2022; y Coneval.

Estos programas y el gasto social destinado a ellos han impedido que una proporción mayor de la población caiga en situación de pobreza extrema por ingresos, a pesar de no haber exhibido en la mayor parte del periodo de estudio una efectividad evidente.

Los recursos destinados a los programas relacionados con el acceso a la alimentación incluido el programa de pensión para personas adultos mayores, aun cuando importantes, no habían sido significativos hasta 2018. Y sus efectos en la reducción de la carencia de acceso a la alimentación había sido marginal, como se aprecia en la Gráfico 19.

En 2008 el gasto en los programas allí señalados ascendió a 28.4 Mmp, en ese año la proporción de la población con carencia por Acceso a la alimentación era de 21.7 por ciento. Luego, este gasto se incrementó a una tasa de 6.4 por ciento real, promedio anual, hasta 2018, cuando llegó a 52.9 Mmp, y la carencia afectó a 22.2 por ciento de la población.

En esos años, además de los programas de Liconsa y Diconsa y de adultos mayores operaron los programas: U009 Comedores Comunitarios; S178 Albergues escolares indígenas, que cambió después su nombre a Apoyo a la educación indígena, y S072 Desarrollo Humano Oportunidades, que luego pasó a denominarse PROSPERA programa de inclusión social, todos relacionados con el acceso a la alimentación. Sin embargo, estos no incidieron efectivamente en menguar la carencia alimentaria.

De hecho, a pesar de los aumentos de este gasto social, aunque moderados, en algunos años la población afectada por la carencia creció, como fue el caso de 2010, cuando llegó a 24.8 por ciento, la proporción más

alta de todo el periodo de estudio. Maguer, debe reconocerse el impacto que la crisis de 2009 tuvo en ese registro. Pero entre 2012 y 2014, más evidente se hace la ineficacia de la política social alimentaria, cuando el monto del gasto social en los programas relacionados prácticamente se duplica, ya que se elevó de 36.8 Mmp a 66.5 Mmp, mientras que la carencia por Acceso a la alimentación va del 23.3 por ciento de la población a 23.4 por ciento que la padece.

El verdadero cambio en la eficacia del gasto social para reducir la carencia alimentaria se observa entre 2018 y 2022, etapa en la que se disminuye de 22.2 a 18.2 por ciento. A pesar del efecto regresivo que tuvo la pandemia en 2020, cuando subió a 22.5 por ciento, y del que hubo una pronta recuperación, comparada con lo ocurrido en 2010 y los años posteriores.

El resultado obtenido, con el cambio de la política de asistencia social alimentaria, parece estar asociado con el aumento de recursos al programa de pensión para las personas adultas mayores, que se tradujo en un crecimiento de recursos para el gasto social relacionado con la reducción de la carencia en cuestión. Entre 2018 y 2022 esté se quintuplicó, pues fue de 52.9 Mmp a 266.8 Mmp, y a pesar de la supresión de programas relacionados de las administraciones anteriores.

No obstante, estos buenos resultados, la proporción de la población que aún enfrenta la carencia de Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad, es elevada, casi un quinto de todos los mexicanos, así como el porcentaje que vive en con un ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos, que es de 12.1, hechos que apremian a lograr tasas de crecimiento económico que permitan su reducción, con un menor peso de la política de asistencia social.

4.2.6 Gasto en subsidios y transferencias al ingreso corriente de los hogares.

Otra forma de ver a intervención del gasto social para elevar los niveles de bienestar de la población e incidir en la reducción de la pobreza, especialmente de la pobreza por ingresos, es a través del gasto en subsidios y transferencias, otorgados a la población mediante programas sociales (por jubilaciones y pensiones, becas provenientes del gobierno y de instituciones; y otros beneficios provenientes de estos programas)[129], y observar cómo dicho gasto incide en su ingreso.

[129] Se descartan: donativos en dinero provenientes de instituciones y otros hogares; ingresos provenientes de otros países; transferencias en especie de otros hogares; y transferencias en especie de instituciones.

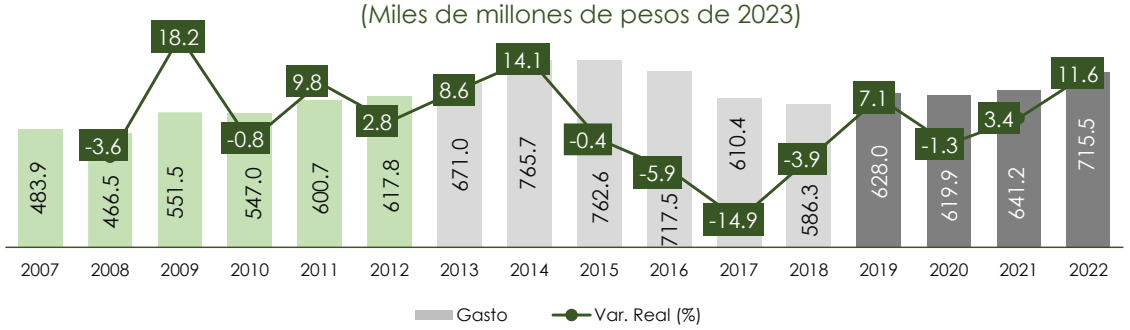
Para hacerlo, aquí se emplea la información del gasto en subsidios de carácter corriente, los cuales comprenden las asignaciones y erogaciones que realiza el gobierno federal en los programas sociales, y en su evolución ver, complementado con la información de la ENIGH, cómo contribuye a la integración del ingreso de los hogares.

Como se puede observar en el gráfico 20, el gasto, en subsidios corrientes, en el periodo de 2007 a 2014 muestra una tendencia ascendente, merced a una tasa de crecimiento promedio anual de 6.8 por ciento real. Luego muestra una trayectoria declinante entre el mismo 2014, año en que se registra su mayor monto en todo el periodo de estudio, y 2018, año donde alcanza la menor cantidad erogada, con lo cual decrece a un ritmo de -6.5 por ciento promedio anual, en esta fase.

Gráfico 20

Gasto en Subsidios, 2007-2022

(Miles de millones de pesos de 2023)



FUENTE: elaborado por el CEFP con información de Transparencia Preupuestaria, Cuenta Pública, 2007 - 2022.

Aquí, la contracción del gasto en subsidios se explica por la estrategia de consolidación fiscal seguida en esos años, y que eligió este rubro como parte de los conceptos que empleó para la contención del gasto, y buscar restablecer el equilibrio fiscal, perdido con la crisis de 2009.

En la última etapa del período, después de que el gasto retrocediera hasta los niveles vistos en 2010-2021, de 2018 y hasta 2022 las erogaciones en subsidios corrientes muestran una recuperación, creciendo a una tasa de 5.1 por ciento real anual.

La expansión del gasto en susidios corrientes registrada en los últimos años deriva del cambio en la política social, que pone un mayor énfasis en los programas sociales de entrega de subsidios directos y a través de bienes y servicios públicos, y que son los que inciden directamente en la formación del ingreso de los hogares de la población beneficiaria.

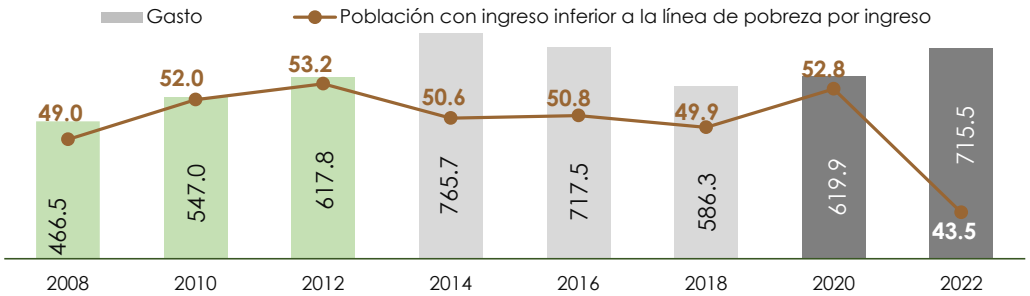
El incremento en el ingreso disponible de los hogares, así ocasionado por estas transferencias contribuye en la disminución de la pobreza por ingresos de los hogares, pues gracias a estas logran superar el umbral de la línea de pobreza por ingresos establecido por Coneval en su medición.

El Gráfico 21 muestra la relación entre la evolución del gasto en subsidios y la proporción de la población en pobreza. Allí se aprecia que entre 2008 y 2012 el gasto en subsidios operó de forma ineficiente, ya que, no obstante, su crecimiento la población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos también se amplió, ya que pasó de representar el 49.0 de la población a 53.2 por ciento de ella.

Gráfico 21

Gasto en Subsidios y Población con Ingreso Inferior a la Línea de Pobreza por Ingreso, 2008-2022

(Mmp de 2023 y % de población)



FUENTE: elaborado por el CEFP con información de la SHCP, Cuenta de la Hacienda Públicas, 2008 - 2022; y Coneval.

En la fase de 2012 a 2014 hay un alza importante en las transferencias gubernamentales (subsidios) que tienen un efecto positivo en el descenso de pobreza, recuperando casi en su totalidad la pérdida anterior. Sin embargo, en los años subsecuentes no se pudo sostener este avance, pues como ya se comentó el gasto en subsidios disminuye, no obstante, el porcentaje de la población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos se mantiene alrededor del 50 por ciento. Debe resaltarse que aun cuando el monto de las transferencias se contrajo en casi 20.0 por ciento real entre 2016 y 2018 la proporción comentada pasó de 50.8 a 49.9 de la población. Por lo que puede inferirse una operación eficiente del gasto en subsidios.

La última etapa de 2018 a 2022 revela dos eventos significativos. El primero la presencia de la pandemia en 2020, donde a pesar del alza de 5.7 por ciento real en el gasto en subsidios, no se pudo evitar que la población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos aumentara de nueva cuenta a 52.8 por ciento; aunque debe reconocerse que el esfuerzo en las finanzas públicas, ante los efectos devastadores de la crisis sanitaria, impidió una mayor profundización de la pobreza en el país.

El segundo, para 2022 el gasto en subsidios crece 15.4 por ciento real, respecto a 2020, y ocasiona una baja en la población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos de 9.3 pp, para llevarla a su nivel más bajo desde 2008, lo que supone una operación muy eficiente de la política de

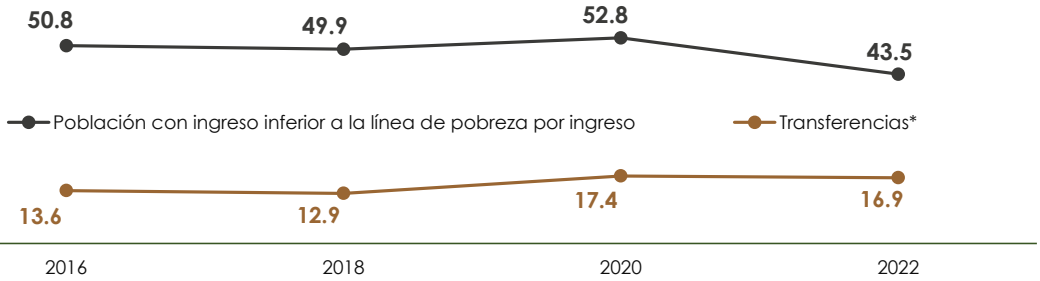
subsidios. Porque cuando, en 2014 respecto a 2012, el gasto se elevó en 24.4 por ciento real, la pobreza por ingresos decreció en 2.6 pp.

Ahora, la medida en la que incide el gasto en subsidios en el ingreso de las familias se puede observar por medio de la participación de las transferencias gubernamentales en el ingreso de las familias. De acuerdo con la ENIGH 2022, las transferencias totales representaron 15.5 y 15.4 por ciento, en 2016 y 2018, en el ingreso corriente total de las familias; para 2020 y 2022 lo hicieron en 17.6 y 17.2, en cada año.

Gráfico 22

Transferencias* como Porcentaje del Ingreso Corriente Total y Población con Ingreso Inferior a la Línea de Pobreza por Ingreso, 2008-2022

(Porcentajes)



*Únicamente considera: jubilaciones y pensiones; becas provenientes del gobierno y de instituciones; y beneficios provenientes de programas gubernamentales.

FUENTE: elaborado por el CEFP, con información de la ENIGH 2022; y Coneval 2023.

De estas aportaciones por transferencias totales al ingreso corriente, corresponden a transferencias de carácter gubernamental, en 2016 y 2018, 8.7 por ciento, mientras que en el periodo 2020-2022 lo hicieron con 11.1 por ciento, como se aprecia en el Gráfico 22. Esto implica que en el periodo de 2016 a 2022, el gasto en subsidios, traducido en transferencias gubernamentales lograron que, en promedio, el ingreso corriente de las familias se incrementará en aproximadamente 10.0 por ciento.

Así, el gasto en subsidios gubernamentales que, para las familias mexicanas, representan parte de su ingreso corriente, bajo la forma de programas sociales, habría contribuido a reducir la pobreza entre la población, pues les permitiría superar las líneas de pobreza por ingresos y de pobreza extrema por ingresos, en especial a las familias y las personas cuyos ingresos, sin considerar las transferencias gubernamentales, son inferiores al umbral de esas líneas.

Cuadro 8

Líneas de pobreza y pobreza extrema e ingreso corriente per cápita, con y sin transferencias gubernamentales, por deciles I a VII, 2016 - 2022

(pesos / mes)

Concepto	2016		2018		2020		2022	
	Pobreza	Pobreza extrema	Pobreza	Pobreza extrema	Pobreza	Pobreza extrema	Pobreza	Pobreza extrema
Línea de pobreza por ingresos*	**2,753.1**	**1,298.7**	**3,105.4**	**1,451.9**	**3,332.1**	**1,607.6**	**3,859.5**	**1,935.8**
Ingreso corriente per cápita por decil								
I	923.2	923.2	968.4	968.4	894.0	894.0	1,191.7	1,191.7
II	1,692.9	1,692.9	1,777.1	1,777.1	1,668.4	1,668.4	2,096.2	2,096.2
III	2,252.8	2,252.8	2,358.1	2,358.1	2,207.5	2,207.5	2,708.8	2,708.8
IV	2,793.8	2,793.8	2,902.1	2,902.1	2,728.1	2,728.1	3,307.9	3,307.9
V	3,366.2	3,366.2	3,484.6	3,484.6	3,295.4	3,295.4	3,938.1	3,938.1
VI	4,030.9	4,030.9	4,158.2	4,158.2	3,957.1	3,957.1	4,682.1	4,682.1
VII	4,899.2	4,899.2	5,019.7	5,019.7	4,795.6	4,795.6	5,617.1	5,617.1
Ingresos por transferencias gubernamentales per cápita por decil								
I	80.3	80.3	84.2	84.2	99.2	99.2	132.3	132.3
II	147.3	147.3	154.6	154.6	185.2	185.2	232.7	232.7
III	196.0	196.0	205.2	205.2	245.0	245.0	300.7	300.7
IV	243.1	243.1	252.5	252.5	302.8	302.8	367.2	367.2
V	292.9	292.9	303.2	303.2	365.8	365.8	437.1	437.1
VI	350.7	350.7	361.8	361.8	439.2	439.2	519.7	519.7
VII	426.2	426.2	436.7	436.7	532.3	532.3	623.5	623.5
Ingresos per cápita sin transferencias gubernamentales								
I	842.9	842.9	884.1	884.1	794.7	794.7	1,059.5	1,059.5
II	1,545.6	1,545.6	1,622.5	1,622.5	1,483.2	1,483.2	1,863.6	1,863.6
III	2,056.8	2,056.8	2,153.0	2,153.0	1,962.5	1,962.5	2,408.1	2,408.1
IV	2,550.7	2,550.7	2,649.7	2,649.7	2,425.3	2,425.3	2,940.7	2,940.7
V	3,073.3	3,073.3	3,181.4	3,181.4	2,929.6	2,929.6	3,501.0	3,501.0
VI	3,680.2	3,680.2	3,796.4	3,796.4	3,517.9	3,517.9	4,162.4	4,162.4
VII	4,472.9	4,472.9	4,583.0	4,583.0	4,263.3	4,263.3	4,993.6	4,993.6

* Estimado con líneas de pobreza de las zonas urbana y rural.

FUENTE: elaborado por CEFP, con información de CONEVAL, Medición de la pobreza. 2008-2018 y 2022: INEGI, Enigh 2022.

Resulta interesante ver el efecto que las transferencias gubernamentales tienen sobre la proporción de la población en pobreza y pobreza extrema por ingresos.

En primer lugar, se expone el caso de la población que logra superar la línea de pobreza por ingresos. En el año 2016, sin transferencias gubernamentales esta se ubica a partir del V decil, pero al agregar las transferencias, esta se identifica a partir del IV decil; según se aprecia en las celdas sombreadas del cuadro 8 para este año. En 2018 no se advierte el efecto de forma tan clara, pues en ambos casos, con o sin transferencias, la población que supera el umbral de la línea de pobreza se encuentra a partir del V decil, lo que de suyo habla de un deterioro de la situación social en ese año. Sin embargo, se puede observar que al adicionar las transferencias tal población se aleja en mayor medida de la línea de pobreza, lo que disminuye su riesgo de caer en ella, como efecto de las transferencias.

En 2020, sucede algo similar, pero en ese año, como resultado de la pandemia y las crisis provocadas por ella, la población que logra superar la

línea de pobreza se identifica a partir del VI decil, en correspondencia con la expansión de la pobreza acontecida en ese año. Pero de nueva cuenta las transferencias alejan en mayor medida a la población que logra superar la línea de pobreza, y coloca a las del IV decil cerca de superarla.

En 2022 las transferencias vuelven a tener un efecto evidente, pues en ese año, sin transferencias, la población que supera la línea de pobreza se ubicaría del VI decil en adelante; pero su efecto en el ingreso corriente de las personas hace que su adición en él baje esta situación al V decil. Hecho que se confirma con la disminución de la pobreza en casi diez millones de personas verificada entre 2020 y 2022, cuando pasó de 66.9 millones a 56.1 millones.

Ahora el caso de la pobreza extrema por ingresos. En 2016 y 2018 la proporción de la población que lograba rebasar esta línea se identificaba a partir del II decil, tanto con transferencias como sin ellas, incorporadas en el ingreso corriente. Este efecto cambia en los años 2020 y 2022, donde se pone de manifiesto una mayor efectividad del gasto social por medio de subsidios; como resultado de la crisis, en el primer año, por el ingreso sin transferencias, la población que habría superado el umbral de la pobreza extrema se situaría a partir del III decil (celda sombreada de ese año para la columna correspondiente), pero debido a contar con ellas en su ingreso, la proporción se reduce al II decil de las personas que escapan a la pobreza extrema. En 2022 efecto se repite. En ambos años la entrega de subsidios contribuyó a reducir de forma importante a la potencial población en riesgo de caer en pobreza extrema.

Sin embargo, debe decirse que, en correspondencia con lo señalado anteriormente sobre la población afectada por esta condición, en el decil más pobre de la población, ocurre una situación de precariedad que los programas sociales son insuficientes para contribuir a superar esta problemática. En este caso, las transferencias gubernamentales les ayudan a alejarse del umbral de la pobreza extrema, pero mantienen su riesgo. Ya que incluso con transferencias, en 2016 y 2018, el ingreso *per cápita* de estas personas se hallaba aún a 27.9 y a 33.3 por ciento de la linea de pobreza extrema por ingresos. Para 2020 y 2022, la magnitud entre su ingreso con transferencias y dicha línea fue de 44.4 y 34.4 por ciento respectivamente.

4.3 Corolario: gasto social y pobreza

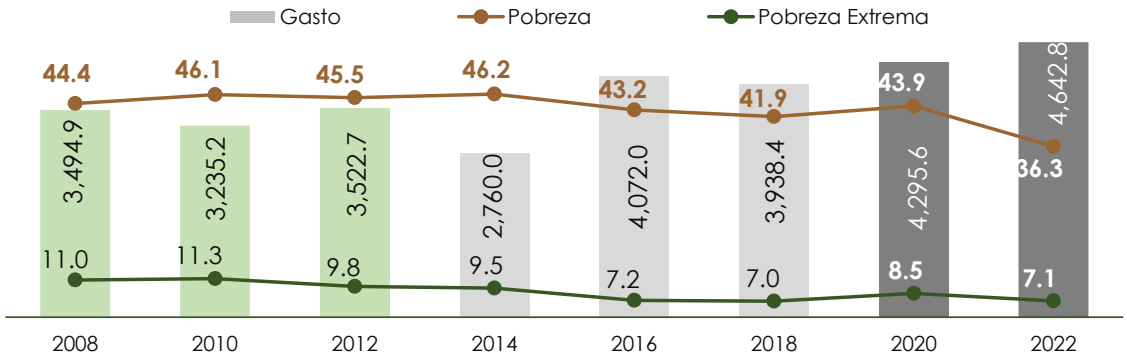
En suma, la política social y su instrumento principal, el gasto social, han tenido un papel relevante en el control y reducción de la magnitud de la pobreza en México, entre 2008 y 2022, con diferentes grados de efectividad, tanto a nivel general, es decir, si se toma el gasto total de la Finalidad Desarrollo Social (Gráfico 23), como si se comprende el gasto en sus distintas

funciones o conceptos, en ambos casos se advierten etapas donde se estableció la relación lógica de incidencia, esta es: a mayor gasto y efectividad de él, menor pobreza y viceversa, y otras donde sucedió una anormal relación inversa.

Gráfico 23

Gasto en Desarrollo Social, Pobreza y Pobreza Extrema, 2008-2022

(Mmp de 2023 y % de población)



FUENTE: elaborado por el CEFP con información de la SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública, 2008 - 2022; y Coneval.

De estas etapas y sus resultados, dentro del periodo de estudio sobresale lo logrado en los años 2018-2022, donde el gasto social, en sus distintas formas mostró una alta efectividad para contener el aumento de la pobreza -como se observa en el análisis de las transferencias gubernamentales- y su posterior reducción. Primero en 2018, cuando a pesar de reducirse el gasto social la pobreza se contrajo, según la medición multidimensional de la pobreza, luego en 2020, cuando se contendió con la crisis del Covid 19 y se evitó una mayor expansión de la pobreza que la observada para, finalmente, en 2022 lograr revertir los efectos provocados por esta en 2020.

Sin embargo, no debe dejar de insistirse en la necesidad de un diseño de política social específica para la población en pobreza extrema, en la cual, tanto los anteriores como los nuevos programas sociales, o sus renovaciones no parecen alcanzar e incidir para revertir su condición. Asimismo, se requieren esfuerzos adicionales para mejorar la eficacia de los mismos programas sociales, sin que esto implique que se menoscaben sus logros recientes, en la materia.

5. Resultados de la pobreza en México

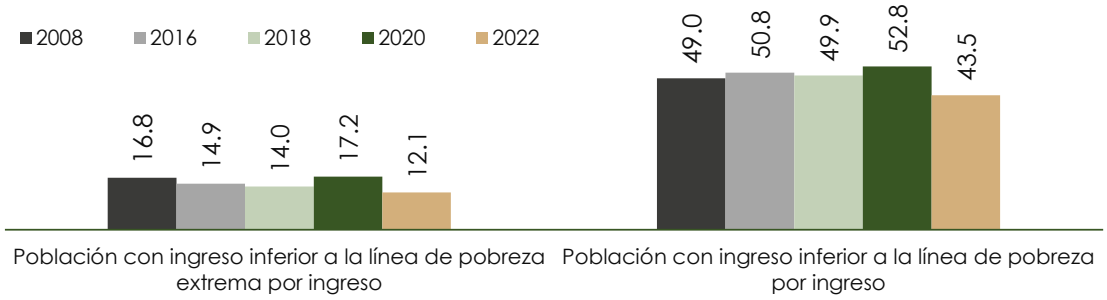
5.1 Bienestar económico por ingreso

Los resultados del bienestar económico arrojaron que en 2020 el porcentaje de la población, con ingresos inferiores a la línea de pobreza por ingresos, se incrementó en dos pp respecto al porcentaje de 2016; y para la pobreza extrema, dicho porcentaje aumento en 3.7 por ciento; mientras que, los resultados más recientes de Coneval (2022) arrojaron que los porcentajes de pobreza extrema por ingresos y pobreza por ingresos disminuyeron en 5.1 y 9.3 pp, respectivamente con referencia a los porcentajes registrados en 2020 (véase gráfico 24).

Cabe recordar que en 2018 los subsidios corrientes disminuyeron en 18.3 por ciento real, en comparación con 2016, sin embargo, la población con ingresos inferiores a la línea de pobreza y pobreza extrema por ingresos disminuyó marginalmente entre estos años, lo que habla de la efectividad del gasto social en ese periodo.

Desafortunadamente, en los años subsecuentes se tuvo que enfrentar la reorganización administrativa de la política social y las crisis sanitaria y económica que incidieron negativamente en los ingresos de las familias y las personas, lo que elevó de nueva cuenta la proporción de las personas en pobreza y pobreza extrema (Gráfico 24).

Gráfico 24
Líneas de Pobreza por Ingresos, 2008 - 2022
(Porcentajes)



NOTA: las cifras para el año 2018 en las diversas fuentes de información difieren, por lo que, para ese año se utilizó la más reciente (2023).
FUENTE: elaborado por CEFP con información del Coneval (2018 - 2023), "Resultados de pobreza en México."

En 2022 se observó un efecto positivo del gasto social y su incidencia en la disminución de la pobreza, al cumplir con su objetivo de elevar el bienestar de la población y disminuir la población con ingresos inferiores a las líneas de la pobreza y pobreza extrema, como se explicó en el anterior apartado.

De acuerdo con la medición de la pobreza por ingresos de Coneval, de 2008 a 2020 la población con un ingreso inferior a la línea de pobreza se

mantuvo en promedio en 50.0 por ciento, mientras que la población con un ingreso inferior a la línea de pobreza extrema lo hizo, en promedio, en 16 por ciento. El cambio perceptible en esta medición sucedió en 2022, cuando la primera se redujo a 43.5 por ciento y la segunda a 12.1 por ciento, según se puede ver en el gráfico 24.

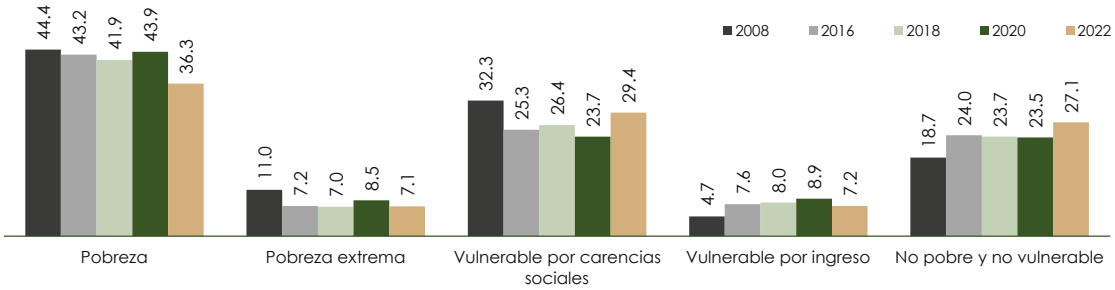
5.2 Población en pobreza, pobreza extrema, vulnerable y no vulnerable

Empleando las diferentes mediciones de la pobreza de Coneval y sus categorías, se advierte que los cambios en la población en pobreza y pobreza extrema, en el periodo de estudio, se deben, primero, el aumento entre 2016 y 2020, al incremento de la población vulnerable por ingresos, principalmente; puesto que, la población vulnerable por carencias sociales habría disminuido en ese periodo.

Gráfico 25

Población en Pobreza, Pobreza Extrema, Vulnerable y No Vulnerable, 2008 -2022

(Porcentajes)



NOTA: las cifras para el año 2018 en las diversas fuentes de información difieren, por lo que, para ese año se utilizó la más reciente (2023).
FUENTE: elaborado por CEFP con información del Coneval (2018, 2022 y 2023), "Resultados de pobreza en México."

Finalmente, el último informe de resultados de Coneval, mostró que la población en pobreza disminuyó en 7.6 pp respecto al porcentaje de 2020, además es el porcentaje más bajo en los últimos años; mientras que de igual manera, la población en pobreza extrema se redujo en 1.4 pp respecto al informe anterior, pero la población vulnerable por carencias sociales se incrementó a 29.4 por ciento, lo que significó la cifra más alta desde 2016; mientras que, la población vulnerable por ingreso se redujo como consecuencia del aumento del salario mínimo real y las aportaciones a los hogares.

Conclusiones

De acuerdo con el informe de Coneval, casi nueve millones de personas han salido de la pobreza entre 2020 y 2022; no obstante, la cantidad de habitantes en esta condición aún continúa siendo alta (46,8 millones de mexicanos, 36,3% de la población total).

Por su parte, la pobreza extrema, en el mismo periodo disminuyó en 1.4 por ciento, no siendo lo suficiente, pues es un fenómeno complejo y un desafío para el gobierno federal que las condiciones de vida de este grupo poblacional continúen mejorando en el mediano plazo, pues son aun 9.1 millones de habitantes que adolecen en esta condición.

El análisis realizado sugiere que la población viviendo en esta condición sufre de una situación tan precaria que los modelos de política social puestos en marcha hasta ahora no han logrado llegar a ellos de forma más consistente y eficaz, por lo que se requieren estrategias específicas para estos grupos de población afectados por su marginación, carencias y niveles de ingreso lejos de la línea de pobreza extrema por ingresos.

Por otra parte, en el periodo analizado se observó una recuperación de los ingresos, mayor acceso a la alimentación nutritiva y de calidad y un aumento de la población adulta mayor con acceso a una pensión, como efecto de las transferencias a esta población, por el programa de pensión no contributiva; sin embargo, se registró un mayor número de habitantes sin acceso a los servicios de salud, ni a la seguridad social por motivos laborales, pues se ubican en la informalidad.

La reorganización frecuente de los servicios de salud para la población abierta, la promoción fallida de los servicios privados hecha en las administraciones anteriores y la afiliación masiva al esquema del seguro popular, sin la ampliación correspondiente de la infraestructura sanitaria, ha provocado que la atención de la carencia por servicios de salud de la población pobre enfrente importantes retos para su solución.

En cuanto a la pobreza por regiones en el país, los estados con el mayor número de habitantes en condiciones de pobreza respecto al total de su población son: Chiapas (67.4%), Guerrero (60.4%), Oaxaca (58.4%), Puebla (54%) y Tlaxcala (52.5%), es evidente que todos los estados pertenecen a las regiones del sur y centro del país.

Mientras que, las entidades con los más bajos porcentajes de sus respectivas poblaciones en situación de pobreza fueron: Baja California Sur (13.3%), Baja California (13.4%), Nuevo León (16.0%), Chihuahua (17.6%) y Coahuila (18.2%), todas las entidades ubicadas en el norte del país.

Lo anterior visibiliza que, los niveles de desigualdad y pobreza en el país continúan siendo altos, por lo que sería importante identificar las áreas de oportunidad y de mejorar en los programas y políticas públicas actuales para continuar cerrando las brechas de ingresos y por ende disminuir la pobreza.

Al respecto, en el estudio se establece que se pueden identificar dos tipos de política social, según la duración de sus efectos sobre la formación de capital humano. Uno, la política social de corto plazo identificada con programas de corte asistencialista cuyos efectos son temporales, en tanto se mantengan, sin una clara incidencia en la formación del capital humano de las personas. Y dos, la política social con efectos duraderos de largo plazo, que es la dirigida a la formación de capital humano que permitirá a las personas contar con capacidades que les pueden brindar nuevas y más amplias posibilidades de desarrollo; esta está vinculada a los servicios de educación y salud.

Asimismo, se establece que este segundo tipo de política social debe estar asociada a y en coordinación con políticas de fomento de desarrollo económico, que impulsen el crecimiento económico, manifestado en mayores niveles de empleo, de salarios, productividad y capacidad de ahorro de las familias, para garantizar la verdadera superación de la pobreza en el país.

Como resultado del análisis se puede inferir que el gasto social ha incidido sobre las reducciones de las carencias sociales, sin embargo, sus resultados han sido dispares y errátiles en el tiempo, si bien de forma reciente se advierten un menor avance.

El gasto social ha contribuido a mejorar los servicios públicos, no obstante, aún queda mucho por hacer para ofrecer servicios de calidad en las escuelas y hospitales, mejorar las redes de alcantarillado y drenaje, así como dotar a la población de alimentos nutritivos y de calidad, entre otros.

En lo que respecta a las transferencias directas a los hogares a través de programas sociales, se observó un impacto positivo en el bienestar de las familias por lo que se estima que se focalicen estas trasferencias principalmente en los hogares pertenecientes a los primeros deciles para incrementar el ingreso disponible de las familias y permitirles superar la pobreza o alejar el riesgo de caer en ella.

Los últimos resultados de Coneval muestran un avance en la disminución de la pobreza al disminuir los niveles más bajos registrados en los últimos años, lo que significa, por un lado, que los efectos sociales y económicos provocados por la pandemia se han revertido y por otro, el gasto social ha

incidido de manera positiva en la disminución de la pobreza; sin embargo, aún se puede observar que carencias sociales como el rezago educativo presentan incrementos marginales.

Asimismo, la población con ingresos inferiores a la línea de la pobreza y pobreza extrema por ingreso también se han reducido como consecuencia del aumento en los salarios, el empleo y las transferencias económicas por parte del gobierno hacia los hogares, lo cual recae en necesidades crecientes dentro del gasto público.

Vincular la política social a políticas de promoción del desarrollo económica, también contribuirá a hacerla más eficiente y a reducir el peso que el gasto social, de forma acentuada ha provocado por las pensiones, tiene sobre las finanzas públicas. Ya que una población con mayores ingresos impactará favorablemente la recaudación, aminorando su dependencia del financiamiento y reduciendo el costo financiero de los pasivos públicos.

Fuentes de Información

Cámara de Diputados, CESOP, La calidad en los servicios de salud en México, Documento de trabajo núm. 269, (noviembre 2017), disponible en: https://portalhcd.diputados.gob.mx/PortalWeb/Micrositios/0b122dbf-05d4-4005-8667-bd5c20312757.pdf

Cepal (2021), La igualdad en la Agenda 2030 y el enfoque basado en derechos humanos, disponible en:

https://igualdad.cepal.org/sites/default/files/2022-02/DB_agenda2030_igualdad_es.pdf

Coneval (2016), Medición multidimensional de la pobreza en México: un enfoque de bienestar económico y de derechos sociales, disponible en: https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/FolletosInstitucionales/Documents/Medicion-multidimensional-de-la-pobreza-en-Mexico.pdf

_____, Dirección de Información y Comunicación Social (2017), Comunicado de Prensa No. 09, disponible en:

https://www.coneval.org.mx/salaprensa/comunicadosprensa/documents/comunicado-09-medicion-pobreza-2016.pdf

_____ (2019), Diez años de medición de la pobreza. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2019/COMUNICADO_10_MEDICION_POBREZA_2008_2018.pdf

_____ (junio, 2019), Metodología para la medición Multidimensional de la Pobreza en México, tercera edición, disponible en: https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Metodologia-medicion-multidimensional-3er-edicion.pdf

_____, (2020), Medición de Pobreza 2008-2018 Estados Unidos Mexicanos, disponible en:

https://www.coneval.org.mx/Medicion/PublishingImages/Pobreza_2018/Serie_2008-2018.jpg

_____ (2020), Medición de la pobreza, Anexo Estadístico de la pobreza en México 2008-2018, disponible en:

https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2018.aspx

_____ (2021), Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2022, disponible en:

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Consideraciones_2022.pdf

_____ (2022), Informe de evaluación de la política de desarrollo social, disponible en:

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS-2022.aspx#:~:text=El%20CONEVAL%20presenta%20el%20Informe,la%20pobreza%20laboral%20hasta%202022.

_____ (2022), Medición de la pobreza 2020, disponible en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/PublishingImages/Pobreza_2020/Pobreza_2016-2020.jpg

_____ (2022), Medición multidimensional de la pobreza en México, 2016-2020, disponible en:

https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP_2018_2020/Pobreza_multidimensional_2016_2020_CONEVAL.pdf

_____ (2022), Pobreza en México, disponible en:

https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx

_____ (2022), Principales Retos en el Ejercicio del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa, disponible en:

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Dosieres_Derechos_Sociales/Retos_Derecho_Vivienda.pdf

_____ (2022), Medición de la Pobreza 2022, Anexo estadístico, disponible en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2022.aspx

_____ (2023), Medición de la Pobreza, disponible en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2022.aspx

_____ (2023), Pobreza en México, disponible en:

https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx

_____ (10/agosto/23), Estimaciones de pobreza multidimensional 2022, comunicado de prensa No. 7. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2023/Comunicado_07_Medicion_Pobreza_2022.pdf

DOF: 31/05/2007 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4989401&fecha=31/05/2007#gsc.tab=0

DOF: 20/05/2013, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013#gsc.tab=0

DOF: 12/07/2019 Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0

DOF 29/11/2019, DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud, disponible en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5580430&fecha=29/11/2019#gsc.tab=0

DOF 31/08/2022, DECRETO por el que se crea el organismo público descentralizado denominado Servicios de Salud del Instituto Mexicano del Seguro Social para el Bienestar (IMSS-BIENESTAR), disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5663064&fecha=31/08/2022#gsc.tab=0

DOF 11/05/2022, Ley General de Desarrollo Social, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDS.pdf

Gallegos Alfonso, Ana, Reseña del libro "Desarrollo social: teoría y práctica" de James Midgley, Revista Retos, Editorial Universitaria Abya Yala – UPS, Quito, (2014). Disponible en:

http://www.itpn.mx/recursositics/7semestre/desarrollosustentable/Unidad%20III.pdf

Giménez Mercado, C. y Valente Adarme, X (enero-junio, 2016), Una aproximación a la pobreza desde el enfoque de capacidades de Amartya Sen. Rev. Provincia, núm. 35, Universidad de los Andes, disponible en: https://www.redalyc.org/pdf/555/55548904005.pdf

Green M.et al, 2022, Resumen Ejecutivo del Índice de Progreso Social, disponible: https://www.socialprogress.org/static/6527b97c158054112f39e9833ab421c5/Resumen%20Ejecutivo%20Indice%20de%20Progreso%20Social%202022%20%281%29.pdf

HelpAge International (2013), Financiamiento de pensiones no contributivas en países de bajos y medianos ingresos. Pensión Watch. Informe Nº 4, disponible en: https://www.helpage.org/silo/files/financiamiento-de-pensiones-contributivas-en-pases-de-bajos-y-medianos-ingresos.pdf

INEGI (1997), "Series de Estadísticas Continuas, Demo gráficas y Sociales", disponible en:

https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/380/702825002319/702825002319.pdf

_____ (2013) XII Censo de Población y Vivienda 2010, disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/

_____, Estadísticas a propósito del día internacional de la enfermera, (24 de diciembre de 2015), disponible en:

https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/usieg/comunicados/25ene19/economia/13_diadelaenfermera_230118-13.pdf

_____ (2018), ENIGH 2016, disponible en:

https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2016/

_____ (2020), ENIGH 2018, disponible en:

https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enigh/nc/2022/doc/enigh2022_ns_presentacion_resultados.pdf

_____, Comunicado de prensa Núm, 493/21. (3 de agosto 2021) Encuesta Nacional de Vivienda (ENVI) 2020. Principales Resultados, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/envi/ENVI2020.pdf

_____ (2021), Estadísticas a Propósito del Día Internacional del Trabajo. Comunicado de Prensa 228/21, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2021/EAP_Trabajo21.pdf

_____, Estadísticas a propósito del día internacional de la enfermera, comunicado de prensa 254/22 (10 de Mayo 2022), disponibles en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_ENFERMERA22.pdf

_____ (2022), Presenta los Resultados de la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los hogares (ENIGH) 2022, comunicado de prensa 420/23, disponible en:

https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/ENIGH2022.pdf

_____ (26 julio 2022), ENIGH 2022, Comunicado de Prensa 420/23, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/ENIGH2022.pdf

_____ (2023), Comunicado de prensa 420/23, 26 julio 2022, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/ENIGH2022.pdf

_____ (2023), ENIGH 2022, disponible en:

https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2022/

_____, (6 de julio de 2023), Estadísticas a propósito del día mundial de la población, comunicado de prensa NÚM. 395/23, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2023/EAP_DMPO23.pdf

_____ (2023), Matrícula escolar por entidad federativa según nivel educativo, ciclos escolares seleccionados de 2000/2001 a 2022/2023, disponible en:

https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=ac13059d-e874-4962-93bb-74f2c58a3cb9

_____ (2023), Tabulados Básicos, Principales causas de mortalidad por residencia habitual, grupos de edad y sexo del fallecido, disponible en: https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/registros/vitales/mortalidad/tabulados/ConsultaMortalidad.asp

_____ (2023), Tasa de abandono escolar por entidad federativa según nivel educativo, ciclos escolares seleccionados de 2000/2001 a 2021/2022, disponible en:

https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=9171df60-8e9e-4417-932e-9b80593216ee

Leal Fernández, G. (2013), ¿Protección social en salud? Ni "seguro", ni "popular". Estudios Políticos, (28), disponible en: https://doi.org/10.1016/S0185-1616(13)71444-6

SHCP (2023), Cuenta Púbica de 2008 - 2022, disponible en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Cuenta_Publica

_____ (2023), PEF 2023, disponible en:

https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2023

_____, Transparencia Presupuestaria (2023), Datos abiertos, Cuenta Pública de 2008 a 2022, disponible en:

SEP (2023), Serie histórica y pronósticos de la estadística del Sistema Educativo Nacional, disponible en:

https://planeacion.sep.gob.mx/estadisticaeducativas.aspx

https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Datos-Abiertos

Sen, Amartya, Desarrollo y Libertad. Ed Planeta, (mayo 2000), disponible en: https://indigenasdelperu.files.wordpress.com/2015/09/desarrollo_y_libertad_-_amartya_sen.pdf

6.- Análisis de la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas en México, 2000-2028

Presentación

En el marco de la instrumentación del Servicio Profesional de Carrera en la H. Cámara de Diputados y del fortalecimiento de sus Centros de Estudios, se ha impulsado el desarrollo de investigaciones relacionadas con la agenda legislativa que permitan a los Legisladores tomar decisiones más informadas sobre los temas de interés nacional. Estas investigaciones se realizan, además, con un fin de divulgación entre la población en general, para provocar el acercamiento al quehacer parlamentario y un fortalecimiento de la investigación parlamentaria.

De igual manera, con el presente documento se da cumplimiento a las funciones estatuidas en el acuerdo de creación del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Con base en ello aquí se da a conocer el estudio: "Análisis de la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas en México, 2007-2028", con el propósito de examinar los desafíos y las políticas implementadas para mantener finanzas públicas estables, así como las variables o escenarios que podrían amenazar la viabilidad fiscal hacia 2028.

El resultado de la investigación se presenta en cuatro capítulos: el primero establece el cimiento teórico y analítico que soporta al modelo de sostenibilidad, el segundo apartado, expone el marco normativo relacionado con la sostenibilidad fiscal en México y se identifican los indicadores clave utilizados para evaluar la salud financiera del país.

El tercer capítulo se dirige hacia la aplicación práctica del modelo de sostenibilidad fiscal en el contexto de México durante el período 2007-2022. Finalmente, en el cuarto capítulo se proyectan posibles escenarios y retos que definirán la sostenibilidad fiscal en México en los próximos años.

El estudio pretende aportar elementos de referencia que apoyen la discusión fundamentada e informada en torno a la sostenibilidad fiscal, y la consecuente toma de decisiones, en el ámbito de la acción legislativa.

Introducción

Los ciclos económicos están estrechamente relacionados con las finanzas públicas debido, por una parte, a que las fluctuaciones económicas son un determinante del comportamiento de la recaudación de impuestos y de los requerimientos de gasto público; y, de otra, porque la política económica, mediante su componente de política fiscal, influye en la evolución de los ciclos económicos, buscando tanto alentar y prolongar las etapas expansivas como inhibir y acortar las fases contractivas, empleando sus diversos instrumentos de ingreso y gasto públicos. Es un proceso de retroalimentación dinámico, con efectos en ambos sentidos, grávidos estos de determinado grado de incertidumbre.

El impacto que las decisiones de política económica tienen en el ciclo económico es intertemporal, por lo que, las decisiones que se tomaron en el pasado repercutirán en las decisiones presentes y futuras; ya sea reduciendo o ampliando el margen de maniobra financiero del Estado, debido a que afectarán los ingresos disponibles de los contribuyentes en el tiempo,[130] y por ende los del propio Estado, en la medida que se hayan dispuesto los niveles de consumo público y privado, igualmente intertemporales. Por lo que la magnitud del margen se reflejará en la magnitud y sentido del balance público, lo cual a su vez, se manifestará en la cantidad de obligaciones contratadas en el pasado y las que se requiera contratar en el presente y futuro para ajustar las finanzas públicas. Los resultados y su acumulación inducirán la contención o el aumento del gasto público para el cumplimiento de las funciones del Estado; cualesquiera que hayan sido definidas por la manera en qué se le concibe y la política económica

[130] Todos los contribuyentes cuentan con un ingreso disponible máximo intertemporal, el cual se entiende como la suma de todos los ingresos (diferentes de las trasferencias) que obtendrán a lo largo de su vida; por lo que se puede afirmar que existe una captación de ingresos intertemporal máxima, de la que el Estado puede disponer, y que está en función de la base gravable (la cual evolucionará con los cambios legales) y el desarrollo de los sujetos imponibles.

adoptadas, así como sus obligaciones financieras, consolidadas en la deuda.

En este marco, las fases de expansión y recesión, junto con la política fiscal, ampliarán y/o reducirán el ingreso agregado y, por ende, las fuentes de ingresos tributarios[131] o de los ingresos propios de organismos y empresas del estado; dados todos ellos en función de los niveles de empleo, consumo e inversión nacionales. En suma, por la relación entre la tasa de crecimiento del producto nacional y la capacidad de financiamiento de la economía, acotada por la propia tasa de crecimiento de la deuda pública.

Esta relación ha transitado por diferentes etapas. Una de las más reveladoras se expresó en la crisis derivada de los préstamos a países latinoamericanos en moneda extranjera (para financiar sus proyectos de desarrollo y cubrir sus déficits fiscales) que hizo eclosión en la década de los 80's,[132] y que condujo desde entonces a la adopción generalizada de un modelo de política económica neo monetarista, cuya aplicación ha buscado resolver las crisis fiscales que enfrentaron los países, en el marco de la crisis de la deuda, estableciendo como condición la necesidad de mantener un comportamiento fiscal enfocado en el equilibrio, como uno de los elementos básicos para el logro de la sostenibilidad financiera del estado. Entendido este concepto como parte de un modelo de acción gubernamental para planificar, implementar y evaluar sus políticas y acciones en diferentes áreas de interés, relacionadas con las finanzas

[131] Se refiere a las actividades generadoras de ingreso y al acervo de riqueza de una persona física o moral, de donde se dispondrá para el pago de los impuestos. El indicador más frecuentemente utilizado para referirse a la fuente es el ingreso bruto que se entiende como los ingresos con los que cuenta un contribuyente antes de la aplicación de impuestos, sin embargo, las utilidades derivadas de inversión y las herencias pueden ser consideradas otra fuente de ingresos.

[132] Esta crisis se caracterizó por un nivel de deuda alto y un ciclo de préstamos para pago de obligaciones atrasadas derivadas del incremento de las tasas de interés internacionales, que hicieron que los pagos de intereses sobre la deuda se volvieran cada vez más insostenibles y sus mecanismos de respuesta, con la aplicación de políticas de austeridad que contrajeron la actividad económica en un ciclo negativo.

públicas a través del tiempo, sin que estas afecten significativamente el margen de acción de largo plazo.

Debido a que la sostenibilidad fiscal está fuertemente relacionada con la crisis previamente mencionada, es común limitar su conceptualización a un problema de planeación de deuda intertemporal, pues adicionalmente, es en esta fase del ciclo fiscal, donde es más visible el impacto que las restricciones de exceso de pasivos tienen en las decisiones de gasto e ingreso.

Sin embargo, existen muchas formas de conseguir sostenibilidad en las finanzas públicas (que a su vez están relacionadas con las distintas visiones del manejo de las finanzas públicas), en las últimas décadas se ha priorizado la utilización de las "Políticas de Austeridad" (entendidas estas comunmente como la contención y reducción del gasto público de forma generalizada) como la respuesta más frecuente ante una desviación de la tendencia de sostenibilidad, sin embargo, importa señalar que cuando las políticas de austeridad no se complementan con programas de estímulos o fomento a la inversión y el empleo pueden conducir períodos de recesión económica o estancamiento de mayor duración y profundidad, como menciona el premio nobel de economía Paul Krugman:

> *"No obstante, toda la austeridad solo ha empeorado las cosas porque, como era de esperar, las exigencias de que todos se apretaran el cinturón estaban basadas en una interpretación errónea del papel que desempeña la deuda en la economía (…). Cierto, la deuda puede presentar una amenaza para la estabilidad financiera, pero la situación no mejora si los esfuerzos*

para reducirla terminan empujando a la economía hacia la deflación y la depresión"[133].

En estos términos, un modelo de sostenibilidad fiscal es más amplio que la sola comprensión de la mera restricción temporal de deuda; pues las medidas utilizadas para poder mantener la sostenibilidad tienen efectos en el ciclo económico y, como se mencionó previamente, actuan a su vez de manera bidireccional, esta dinámica tiene efectos en las finanzas públicas, pues aunque se tenga un modelo óptimo para un periodo de tiempo, este no necesariamente puede tener la misma efectividad en los años siguientes, ya que las fases económicas no se mantienen constantes en el tiempo, sea por choques externos o por el propio comportamiento del ciclo económico, las condiciones que desvíen el equilibrio en las finanzas públicas de su tendencia de largo plazo cambiaran con el tiempo, e incluso para algunos choques la divergencia tendrá un efecto tan significativo que existe la posibilidad de histéresis[134] en alguno de sus factores, cambiando estructuralmente el equilibrio de largo plazo, desplazándolo de su tendencia original, lo que puede implicar la necesidad de modificar la política fiscal.

Para el caso de México, actualmente, la decisión de mantener, en general, la estructura fiscal y, en particular, la estructura tributaria sin cambios ha dado lugar a la discusión tanto de la necesidad de emprender una reforma

[133] Krugman, P. "Contra los Zombis. Economía, política y la lucha por un futuro mejor", versión digital, capitulo 4, sección 7: Nadie entiende la deuda, Editorial Planeta S. A, 2020, pág 2.

[134] La histéresis se refiere a un fenómeno en el cual el efecto de un estímulo no desaparece completamente una vez que el estímulo ha cesado. En otras palabras, es la persistencia de un cambio o respuesta incluso después de que se haya eliminado la causa que lo originó. El término "histéresis" se utiliza en diversos campos, como la física, la economía y la biología, y puede tener diferentes interpretaciones dependiendo del contexto, en economía se refiere a la demora o persistencia en los efectos económicos causados por cambios en variables como la demanda, el empleo o los precios. Por ejemplo, en una recesión económica, la tasa de desempleo puede tardar en disminuir incluso después de que la economía se haya recuperado.

fiscal, y sobre el grado de sostenibilidad fiscal que la economía mexicana presenta.

La discusión resulta asaz pertinente, dado el contexto de incertidumbre global y de presiones locales, en el debate sobre la política económica del actual gobierno, caracterizada por una política de gasto con principios de austeridad y combate a prácticas de peculado, aplicación de montos significativos de gasto social y aumento de la inversión pública, aplicada a proyectos importantes de infraestructura; complementada con una política de ingresos de optimización administrativa y recaudatoria, así como la asunción de un déficit público mayor, al establecido como meta en años anteriores, sin llegar a ser excesivo, como se verá en el estudio.

De esta forma se busca, por una parte, entender las estrategias exitosas y los obstáculos encontrados en el camino de la sostenibilidad fiscal, y por otra, contribuir a enriquecer el debate sobre la gestión fiscal responsable y sostenible.

De manera particular, el análisis de la sostenibilidad fiscal en México entre 2007 y 2028 no solo pretende comprender cómo la nación jha enfrentado los retos económicos y fiscales, sino también encontrar lecciones para el diseño de políticas futuras.

El objetivo de esta investigación es analizar la sostenibilidad fiscal en México durante el periodo 2007-2028, examinando los desafíos y las políticas implementadas para mantener finanzas públicas estables entre 2007 y 2022; además de advertir sobre las variables o escenarios que podrían amenazar la viabilidad fiscal hacia 2028.

El resultado de la investigación se presenta en cuatro capítulos: el primero establece el cimiento teórico y analítico que soporta al modelo de sostenibilidad fiscal utilizado en esta investigación. Se exploran los conceptos clave relacionados con la sostenibilidad fiscal y se presenta su modelo

estándar, que guiará el análisis de las finanzas públicas en el contexto mexicano. Además, se identifican las variables críticas que son consideradas en el análisis subsiguiente, sentando las bases para una mayor comprensión de la dinámica fiscal en México.

El marco legal y los indicadores juegan un papel fundamental en la medición y evaluación de la sostenibilidad fiscal de un país; por ello, en el segundo capítulo, se expone el marco normativo relacionado con la sostenibilidad fiscal en México y se identifican los indicadores clave utilizados para evaluar la salud financiera del país.

El tercer capítulo se dirige hacia la aplicación práctica del modelo de sostenibilidad fiscal en el contexto de México durante el período 2007-2022. Se explora cómo se han reflejado las dinámicas económicas, políticas y sociales en los resultados obtenidos a través del modelo. Se analiza el desempeño de los indicadores de sostenibilidad fiscal de manera sexenal, identificando tendencias, desafíos y áreas de fortaleza, con el objetivo de relacionar la política fiscal implementada y su desempeño respecto a la sostenibilidad fiscal.

Finalmente, en el cuarto capítulo se proyecta la mirada hacia el futuro, considerando la perspectiva de la sostenibilidad de las finanzas públicas en México para el período 2024-2028, a través de la aplicación de los resultados obtenidos en el modelo y la evaluación de las políticas gubernamentales proyectadas, además se examina la trayectoria que se vislumbra para las finanzas del país. Se analizan posibles escenarios y retos que podrían enfrentarse en el horizonte temporal considerado, permitiendo una comprensión más cabal de los desafíos y oportunidades que definirán la sostenibilidad fiscal en México en los próximos años.

1 Marco Conceptual y Analítico del modelo de Sostenibilidad Fiscal

El estudio de la sostenibilidad fiscal ha sido históricamente una de las principales preocupaciones en el análisis macroeconómico de la política fiscal, en el marco de la teoría neomonetaria[135]. El reciente incremento del endeudamiento en economías desarrolladas y emergentes lo ha convertido en un análisis indispensable para valorar la capacidad de un país para honrar sus obligaciones en el futuro, sin que esto cause ajustes de gasto público con altos costos sociales, de ahí su actual importancia.

1.1 ¿Qué es la sostenibilidad fiscal?

La dinámica y sostenibilidad de la deuda pública dependen del comportamiento del déficit público y su interrelación con las fases del ciclo económico, como resultado de la variación de las tasas de crecimiento del producto; además de reflejarse en su grado de vulnerabilidad frente a: eventos exógenos, la influencia de los mercados de capitales, las tasas de interés y el tipo de cambio real.[136] Así, resulta clave considerar el endeudamiento público dentro del contexto de la trayectoria del resultado fiscal del gobierno. De hecho, la acumulación de déficits presupuestarios puede tener como consecuencia un crecimiento explosivo de endeudamiento, en especial si parte de él es utilizado para cubrir pasivos anteriores, afectando así su sostenibilidad a largo plazo.

De acuerdo con Arenas (2016), en la literatura existen distintas definiciones del concepto de sostenibilidad fiscal, en las que está presente la noción de solvencia fiscal. En primer lugar, se define la sostenibilidad fiscal como la capacidad de un gobierno de cumplir sus obligaciones de deuda, de manera indefinida, sin caer explícitamente en la insolvencia o en la

[135] En el marco de los enfoques keynesianos y estructuralista no aparece esta preocupación, su lugar lo ocupan la efectividad de la política fiscal y el desequilibrio externo. Cf. Blaug, M., Teoría Económica en Retrospección. Ed FCE, México, 1985 y Walsh, C., Monetary Theory and Policy. Ed. MIT Press 2003.
[136] Ver Villena, M., Gamboni, C., y Tomaselli, A. (2018). La sostenibilidad fiscal y la política de balance cíclicamente ajustado: metodología y análisis para Chile. *CEPAL*, pp. 224-253.

cesación de pagos (*default*). Una segunda definición considera la sostenibilidad fiscal como la capacidad de un gobierno de mantener indefinidamente el mismo conjunto de políticas, sin caer en la insolvencia.[137]

Además, Arenas (2016) señala que a partir de Buiter (1985) y particularmente Blanchard (1990), la sostenibilidad fiscal se ha estudiado en la perspectiva de generar indicadores de interpretación relativamente fácil, derivados de las restricciones presupuestarias periódicas e intertemporales que enfrenta un determinado gobierno. Heller (2005), citado por Arenas, proporciona una visión general teórica del espacio fiscal, que define como la existencia del espacio presupuestario que permite a un gobierno destinar recursos para un propósito definido, sin perjudicar la sostenibilidad de su posición financiera.[138]

En el estudio denominado "Panorama de la Sostenibilidad Fiscal en México", del Instituto Belisario Domínguez, los autores refieren que la sostenibilidad fiscal de un país está directamente relacionada con las decisiones de ingreso, gasto y deuda que fueron tomadas en el pasado y que se reflejan en la posición fiscal y financiera actual, así como con la evolución de las finanzas públicas que se espera para los siguientes años. Esto último debe tomar en consideración los cambios estructurales en los ingresos, tales como las afectaciones a las fuentes de ingresos, provenientes de la estructura tributaria o de recursos naturales como el petróleo, así como en los gastos, derivados de presiones como las relacionadas con la transición demográfica y epidemiológica de la población. La comprensión de estas dinámicas es indispensable para analizar si las políticas fiscales

[137] Arenas, Sostenibilidad Fiscal y Reformas Tributarias en América latina, (LC/G.2688-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016, pág. 40, disponible en: https://www.cepal.org/es/publicaciones/40624-sostenibilidad-fiscal-reformas-tributarias-america-latina

[138] *Ibídem*, pp. 40-41.

implementadas y las que se planea llevar a cabo en los años venideros son viables en el mediano y largo plazo.[139]

Aunque existen diferentes definiciones de la sostenibilidad fiscal, ésta puede entenderse como la situación en la que los gobiernos cuentan con suficientes ingresos presentes y futuros para enfrentar los gastos actuales y los esperados, sin incurrir en un continuo incremento de la deuda pública en relación con el Producto Interno Bruto (PIB).[140] En este sentido, una política fiscal insostenible se caracterizaría por un crecimiento acelerado de los déficits fiscales y del endeudamiento, capaz de provocar una percepción de mayor riesgo de incumplimiento de los compromisos de deuda, el aumento de las tasas de interés y del costo financiero, lo que podría desplazar el gasto en inversión y eventualmente afectar el potencial de crecimiento de la economía.[141]

Entonces, la sostenibilidad fiscal de un país se logra cuando la deuda pública como proporción del PIB, se conserva constante en un nivel estimado adecuado, o cuando disminuye progresivamente de un nivel que se considera inadecuado. Es decir, la sostenibilidad fiscal se refiere a una conducción de las finanzas públicas en la que el gasto público no crece por encima de los ingresos sostenidamente, de manera que la deuda pública no avance más allá de la capacidad de desembolso del país (Blanchard, 1990).[142] En consecuencia, las autoridades fiscales de los países emergentes deben encontrar un balance entre la necesidad de elevar su gasto en inversión pública productiva y el requerimiento de mantener un déficit fiscal sostenible. De acuerdo con Smith, Park y Liu (2019) la sostenibilidad fiscal estatal mejora cuando los gobiernos centrales tienen reglas claras para las

[139] Instituto Belisario Domínguez (2018). Panorama de la Sostenibilidad Fiscal en México. Senado de la República. México, p. 9.
[140] *Ídem*.
[141] Santaella, J. (2001). La viabilidad de la política fiscal: 2000-2025. Una agenda para las finanzas públicas de México. ITAM. México, pp. 37-65.
[142] Blanchard, O. (1990), "Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators", OECD Economics Department Working Papers, No. 79, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/435618162862.

transferencias intergubernamentales y políticas más liberales (de mercado), mientras que cuando los gobiernos estatales tienen una mayor capacidad fiscal y menos transferencias intergubernamentales, pueden administrar su deuda de manera más sólida.[143]

En el ámbito internacional, la sostenibilidad fiscal ha sido estudiada en gran medida por instituciones y organismos públicos, como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Comisión Europea (EC, por sus siglas en inglés), así como por consejos fiscales, como es el caso de la Oficina para la Responsabilidad Presupuestaria del Reino Unido (OBR). Los estudios de sostenibilidad fiscal tienen en común la realización de proyecciones de mediano y largo plazo de los ingresos y gastos públicos, y, a partir de estas, el cálculo de indicadores sobre la magnitud de los ajustes fiscales que debieran implementarse para llevar a las finanzas públicas a una senda sostenible.

La OCDE[144] define la sostenibilidad fiscal o viabilidad fiscal como la habilidad de los gobiernos para mantener finanzas públicas creíbles y duraderas en el largo plazo.

Para asegurar la sostenibilidad fiscal de largo plazo, los gobiernos deben adaptar su planeación de forma estratégica de acuerdo con las proyecciones de futuros ingresos y egresos públicos, así como con diversos factores que puedan incidir en ellos. Altos niveles de endeudamiento público afectan la posición fiscal de los gobiernos y pueden crear un círculo vicioso de creciente endeudamiento, lo cual reduce el potencial del

[143] Smith, H., Park, S. y Liu, L. (2019). Hardening Budget Constraints: A Cross-National Study of Fiscal Sustainability and Subnational Debt, International Journal of Public Administration, 42(12), 1055-1067, https://doi.org/10.1 080/01900692.2019.1575666.

[144] Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Government at a Glance 2013, p. 50.

crecimiento económico, al disminuir los recursos financieros que se dedican a inversiones productivas.[145]

Por su parte, el FMI [146] asocia la sostenibilidad fiscal con la capacidad de los gobiernos para continuar con el pago del servicio de su deuda, sin tener que recurrir a correcciones agresivas de sus balances de ingresos y gastos. Este organismo centra su análisis de la sostenibilidad fiscal en las dinámicas de sostenibilidad de la deuda pública, y para ello incorpora en su marco analítico los conceptos de solvencia y liquidez. Entre los conceptos de solvencia y liquidez como condiciones de la sostenibilidad fiscal, el FMI enfatiza aquel que se ajuste mejor a las circunstancias particulares del gobierno de cada país, y analiza principalmente la relación con sus fuentes de financiamiento.[147]

La EC [148] explica que el término sostenibilidad fiscal generalmente se asocia a la solvencia del sector público, es decir, a la situación en la cual el gobierno cuenta con suficientes ingresos presentes y futuros para financiar el gasto público actual y futuro, sin que la deuda pública como proporción del PIB se incremente continuamente.[149]

La OBR[150] considera que, si bien no prevalece una única definición ampliamente aceptada de sostenibilidad fiscal, todas las definiciones existentes se asocian con el objetivo de evaluar qué tan "saludable" es la posición fiscal de largo plazo de un gobierno. Para la OBR (2011) resulta fundamental el análisis del impacto de la actividad fiscal pasada y futura

[145] Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (2015). Sostenibilidad Fiscal de los Sistemas de Salud: uniendo las perspectivas de salud y finanzas. OCDE. París, p. 25.
[146] Fondo Monetario Internacional (FMI) (2002), Departamento de Evaluación de la Sostenibilidad, Elaboración y Examen de Políticas, FMI, pp. 3-24.
[147] Fondo Monetario Internacional (FMI) (2002), Departamento de Evaluación de la Sostenibilidad, Elaboración y Examen de Políticas, FMI, pp. 3-24.
[148] Comisión Europea (2016). Informe de Sostenibilidad Fiscal 2015. Economía y Asuntos Financieros, Documento Institucional 018.
[149] Comisión Europea (2016). Informe de Sostenibilidad Fiscal 2015. Economía y Asuntos Financieros, Documento Institucional 018.
[150] Comisión Europea (2016). Informe de Sostenibilidad Fiscal 2015. Economía y Asuntos Financieros, Documento Institucional 018.

con la finalidad de poder evaluar la "salud" de la posición fiscal de largo plazo del gobierno.[151]

Asimismo, la OBR explica que la acumulación de activos (físicos y financieros) y obligaciones, como consecuencia de la actividad pasada de un gobierno, implicará flujos financieros en el futuro, derivados de los rendimientos de sus activos y de gastos que se efectuarán en servicios públicos o en la transferencia de pagos. Además, el gobierno contará con futuros ingresos, provenientes principalmente de impuestos. A partir de este marco analítico, la OBR[152] identifica variables relevantes para analizar distintas mediciones vinculadas a la sostenibilidad fiscal, como la deuda neta del sector público, el valor neto del sector público, la cobertura de las cuentas totales del gobierno y la validez de las proyecciones de ingresos y gastos públicos, que le permiten evaluar el impacto fiscal de la actividad pasada y futura del gobierno.

1.2 Elementos de la sostenibilidad fiscal.

Para medir la sostenibilidad fiscal se utilizan modelos teóricos qué luego son aplicados de forma empírica. Estos modelos ayudan a los gobernantes y legisladores (policy makers[153]), así como economistas, a comprender la dinámica de las finanzas públicas y evaluar la viabilidad de largo plazo de las políticas fiscales. Estos son algunos de los principales modelos de medición de la sostenibilidad fiscal:

[151] Oficina de Responsabilidad Presupuestaria (2011). ¿Qué debemos incluir en el Informe de Sostenibilidad Fiscal? Documento de debate núm. 1. Reino Unido.

[152] Oficina de Responsabilidad Presupuestaria (2015). Reporte de Sostenibilidad Fiscal. Reino Unido.

[153] Lasswell (en Politics: Who Gets What, When, How; de 1936) define a los "policy makers" como aquellos que tienen la autoridad y el poder para tomar decisiones que afectan a la sociedad en su conjunto.

1.2.1 Enfoque estándar

Este enfoque se basa en medir la viabilidad financiera a largo plazo y en garantizar que el gobierno pueda cumplir con sus obligaciones sin recurrir a medidas extremas o desencadenar crisis financieras. Este enfoque considera una restricción presupuestaria intertemporal, en un Modelo de Generaciones Superpuestas, donde a través del análisis del balance primario se estima si es posible pagar la totalidad de la deuda en un horizonte infinito de tiempo, o bien, estabilizar la razón de deuda a PIB en un determinado nivel.

1.2.2 Análisis de la sostenibilidad de la deuda, Fondo Monetario Internacional

El FMI desarrolló un marco de medición y análisis de sostenibilidad de la deuda (DSA, por sus siglas en inglés: Debt Sustainability Analysis) para evaluar la capacidad de un país para cumplir con sus obligaciones de deuda en un horizonte de proyección de cinco años[154]. Según Pérez (2018)[155] el objetivo del modelo es: i) evaluar la situación actual de la deuda, su estructura de vencimientos y sus características; ii) identificar vulnerabilidades en la estructura de la deuda, y que las correcciones de política puedan ser introducidas antes de que se presenten las dificultades de pago, y iii) en los casos en que dichas dificultades ya hayan emergido o estén a punto de hacerlo, examinar el impacto de políticas estabilizadoras.

[154] Si bien el enfoque prioriza una medición de cinco años puede extenderse para capturar las presiones de largo plazo como el envejecimiento poblacional, choques de gasto de largo plazo, entre otras

[155] Pérez, Noel, et al. Panorama de la sostenibilidad fiscal en México, Instituto Belisario Domínguez, Senado De La República, 2018, disponible en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4106

1.2.3 Análisis empíricos

Metodología de administración de riesgos: asume que los insumos de la ecuación de movimiento de la deuda son estocásticos y correlacionados, y supone que las correlaciones históricas son relevantes para el futuro, a través de Modelos de vectores autorregresivos (VAR) para analizar las relaciones dinámicas entre las variables fiscales, el crecimiento económico y otros indicadores macroeconómicos. Estos modelos ayudan a identificar los efectos a corto y largo plazo de los cambios en la política fiscal.

Método de proyecciones externas: Utiliza los pronósticos proporcionados por fuentes externas sobre las variables que afectan la evolución de la deuda; el enfoque utiliza también los errores simulados de las variables, los cuales tienen una varianza igual a la varianza muestral de cada serie. Con base en los valores puntuales de los pronósticos, se crea una trayectoria base o central para la deuda en razón del PIB.

Modelos de simulación estocástica: estos modelos incorporan incertidumbre y permiten a los formuladores de políticas examinar cómo diferentes choques (por ejemplo, cambios en las tasas de interés, crecimiento económico o precios de las materias primas) afectan a la sostenibilidad fiscal.

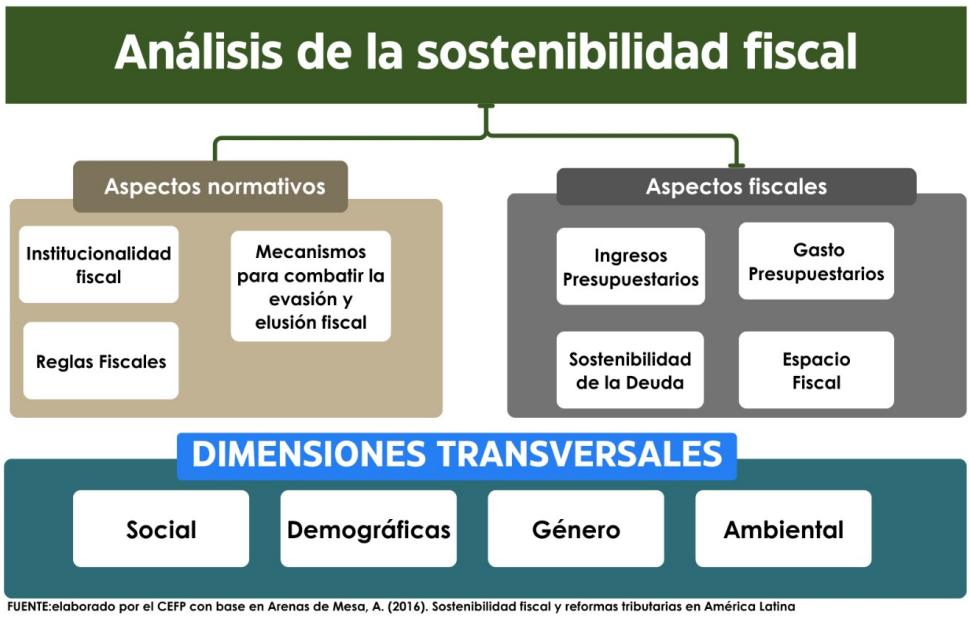
1.3 Consideraciones del enfoque Estándar

Es importante destacar que el enfoque estándar de sostenibilidad fiscal se basa en principios económicos y financieros ampliamente aceptados y no se atribuye a un autor o grupo de autores en particular, sin embargo, los economistas más destacados que han contribuido al desarrollo del enfoque estándar de sostenibilidad fiscal son: Robert Barro, a través de sus modelos de análisis el impacto de la deuda pública en la economía a largo plazo; David Romer, que simplificó las bases aceptadas dando forma a lo que se

considera como el modelo actual; Peter Diamond y Peter Orszag que agregaron al modelo el desarrollo de los ingresos como el gasto público en la evaluación de la sostenibilidad fiscal, y Alan Auerbach y Martin Feldstein que propusieron generar una evaluación constante de la sostenibilidad fiscal a través de modelos económicos y análisis de la carga de la deuda.

Para poder realizar un análisis de la sostenibilidad fiscal estándar es necesario considerar los siguientes aspectos básicos:

Esquema 1.



FUENTE:elaborado por el CEFP con base en Arenas de Mesa, A. (2016). Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina

Para esta investigación se eligió utilizar una versión del modelo Estándar para medir la sostenibilidad fiscal, pues el modelo general tiene una reconocida eficacia y amplia aplicabilidad en el análisis económico y financiero, además de que proporciona un marco analítico sólido para evaluar el comportamiento de los ingresos públicos a lo largo del tiempo, teniendo en cuenta variables económicas, políticas y demográficas. Este enfoque permite modelar la relación entre los ingresos, los gastos públicos y la deuda en un contexto macroeconómico, proporcionando una visión holística de la sostenibilidad fiscal. A través de este modelo es posible examinar cómo los cambios en las políticas tributarias, los choques económicos y las decisiones

de gasto han interactuado para influir en la capacidad del gobierno para mantener un equilibrio fiscal sostenible.

Con la elección del Modelo Estándar se busca otorga solidez metodológica al estudio, además de tener oportunidad de evaluar comparativamente la sostenibilidad fiscal a lo largo de diferentes periodos. La estandarización del enfoque permite una mayor coherencia y comparabilidad en los resultados, lo que facilita la identificación de patrones y tendencias en las políticas fiscales y sus resultados. Los principales supuestos del enfoque estándar son los siguientes:

- Restricción presupuestaria intertemporal (IBC): Este modelo de medición considera que los países tienen una restricción presupuestaria intertemporal que es la suma de la recta presupuestal intertemporal de los contribuyentes, por lo que el Ingreso Potencial[156] del Estado es finito, y debido a esto la sostenibilidad está en función de la optimización de recursos, debido a que si se emite un nivel de deuda por arriba del Ingreso Potencial, la deuda no podría ser saldada, por lo que el valor presente de los gastos del gobierno debe ser menor o igual al valor presente de los ingresos del gobierno en el largo plazo.
- Modelo de Generaciones Superpuestas (OLG): Se enfoca en la interacción de diferentes generaciones en una economía a lo largo del tiempo, dividiendo a la población en grupos de generaciones con vidas finitas, y analiza cómo las decisiones de ahorro, consumo y trabajo de cada generación afectan a la economía en su conjunto. Por lo que las decisiones presentes tienen un impacto

[156] Cantidad máxima de ingresos que una persona, una empresa o una economía en su conjunto podrían generar en un período determinado, con el máximo rendimiento que puede lograrse cuando se utilizan eficientemente todos los recursos disponibles y se aprovechan al máximo las oportunidades disponibles. Este concepto representa la capacidad máxima teórica, por lo que, no puede ser alcanzado en la práctica.

intergeneracional en las políticas fiscales que influyen su ingreso potencial.

- Equivalencia ricardiana: adapta el concepto clásico al modelo de expectativas racionales, esta teoría sugiere que el momento de los impuestos y los déficits no afecta el comportamiento de las personas racionales que entienden que la deuda del gobierno se pagará a través de impuestos futuros. En este modelo, los hogares anticipan las obligaciones tributarias futuras y ajustan su consumo y ahorro en consecuencia.

Para llevar a cabo este análisis, se utilizan varios indicadores y métricas, entre los cuales destacan:

a) Relación Deuda/PIB: Es una medida clave para evaluar la sostenibilidad de la deuda. La relación deuda/PIB muestra el porcentaje de la deuda pública con respecto al Producto Interno Bruto (PIB), los ingresos del país. Un alto nivel de deuda en relación con el PIB puede indicar una mayor vulnerabilidad financiera.
b) Superávit/Déficit Primario: Representa la diferencia entre los ingresos totales del gobierno y sus gastos, excluyendo los pagos de intereses de la deuda. Un superávit primario indica que el gobierno puede cubrir sus gastos sin incurrir en más deuda.

El análisis de la sostenibilidad fiscal se realiza a través de proyecciones y simulaciones a mediano y largo plazo, utilizando datos económicos, fiscales y demográficos. Estos análisis permiten identificar posibles desequilibrios fiscales y evaluar el impacto de diferentes políticas fiscales para garantizar una gestión financiera sólida y sostenible en el tiempo.

- **Elementos de largo plazo**

  Crecimiento Económico sostenido: El análisis de sostenibilidad fiscal a largo plazo considera el impacto del crecimiento económico en los ingresos fiscales y los gastos gubernamentales. Un crecimiento económico sostenido puede ayudar a mejorar la posición fiscal y facilitar la sostenibilidad a largo plazo.

  Presión Demográfica: las proyecciones demográficas son importantes para el análisis de sostenibilidad fiscal a largo plazo, se considera cómo los cambios en la estructura de la población, por ejemplo, el envejecimiento, pueden afectar la demanda de servicios públicos y los ingresos fiscales.

  Choques Externos: El análisis de sostenibilidad fiscal a largo plazo tiene en cuenta posibles choques externos, como cambios en los precios de los productos básicos o eventos económicos internacionales, que podrían afectar las finanzas públicas y la estabilidad fiscal del país.

  Equidad Intergeneracional: Se evalúa si las políticas fiscales actuales están distribuyendo la carga fiscal de manera equitativa entre las generaciones actuales y futuras. Se busca evitar un excesivo endeudamiento que pueda perjudicar a las generaciones venideras.

  Ajustes Políticos a Largo Plazo: Se considera cómo los cambios políticos y las preferencias de los ciudadanos pueden afectar la toma de decisiones fiscales a lo largo del tiempo, y cómo esto puede influir en la sostenibilidad fiscal.

1.4 Descripción del modelo[157]

Para poder entender la sostenibilidad fiscal es necesario entender el marco conceptual de análisis. Este modelo -como se mencionó con anterioridad- parte de que la restricción presupuestaria del Gobierno es la suma de la

[157] El desarrollo extendido del modelo puede consultarse el Anexo A.

restricción presupuestaria de sus contribuyentes[158] en el tiempo; por esta razón, igual que se haría con un individuo, primero se define el balance presupuestario en un momento dado el tiempo (Bp_t) como:

(1)

Donde I_t: es el Ingreso Público del Gobierno, en un punto específico del tiempo; G_t: es el gasto primario y rD_{t-1} es el costo financiero de la deuda, este se compone por el producto del stock de deuda inicial (D) y la tasa de interés real (r). Si los ingresos públicos son mayores a sus requerimientos financieros (para este modelo simplificado se considera el gasto y costo financiero) se tendría un superávit, lo que implicaría un excedente de recursos; el cual se destinaría al pago del stock de deuda D_t obteniendo un nuevo nivel en el stock de deuda en el siguiente periodo (D_{t+1}), por lo que el balance está en función inversa a la evolución de la deuda. Caso contrario, si Bp_t es menor que 0, esto quiere decir que los ingresos son menores a los requerimientos financieros, por lo que ese faltante de recursos se obtendrán a través de endeudamiento, lo que incrementaría la deuda. Por lo que la ecuación 1 puede traducirse de la siguiente manera:

(2)

Como se sabe, los ingresos y el gasto del gobierno están en función del PIB (Y_t) y su variación, por lo que si se divide sobre este indicador y se reordenan algunos términos se puede llegar a la siguiente ecuación:

(3)

Haciendo una serie de recomposiciones dentro de la ecuación (ver Anexo A) se obtiene el balance primario de superávit permanente factorizando y despejando en función a obteniendo la siguiente expresión:

[158] Cabe resaltar que esta restricción considera a todos contribuyentes, tanto personas físicas como morales.

(4)

La ecuación anterior indica que, bajo una senda sostenible, el superávit primario debe ser suficiente para cubrir el costo "efectivo" de intereses sobre la deuda inicial de gobierno. Si se cumple la condición de que el valor presente de los superávits primarios futuros igualan el nivel vigente de deuda, el gobierno evita una acumulación excesiva de deuda, es decir, es capaz de contener su deuda y no hay riesgo de insolvencia.

Una vez definido el balance primario de superávit permanente es importante definir el "espacio fiscal" que se refiere a la capacidad que tiene un gobierno para llevar a cabo políticas fiscales sin comprometer la estabilidad económica. En otras palabras, es el margen que tiene una autoridad gubernamental para realizar cambios en los ingresos y gastos públicos sin generar desequilibrios financieros o inflacionarios significativos de largo plazo[159]. Este concepto puede expresarse de la siguiente manera[160]:

$$EF_t = \qquad (5)$$

Donde b_t es el balance primario observado y b_t^* es el balance primario óptimo para mantener la trayectoria de la deuda estable.

Para calcular la deuda sostenida partimos de la ecuación siguiente:

Posteriormente consideramos balance primario de superávit permanente y despejando los términos comunes considerando que la variación de la deuda tenemos la siguiente ecuación:

[159] Este terminó ha sido presentado por la CEPAL como: "la disponibilidad de recursos para un propósito específico, que no altera la sostenibilidad de la posición financiera del gobierno o de la economía en su conjunto", sin embargo, debido a la complejidad del concepto de sostenibilidad, se hacen explícitos los elementos en la definición.

[160] La definición presentada se extrajo de la definición realizada por la CEPAL y extraída de Arenas, Op. Cit, pág.42

(6)

Posición fiscal sostenible

Una vez establecidos los conceptos básicos se calcula el Indicador de Posición Fiscal Sostenible (PFS), para ello, se define en primer momento, la función de reacción de la autoridad fiscal, la cual es definida por la ASF (2015) y el Instituto Belisario Domínguez (2015) como el cociente del espacio fiscal y la diferencia entre la razón deuda a PIB (d) y la deuda sostenible o meta (d*) de la siguiente forma:

(7)

Donde la función de reacción de la autoridad fiscal (FRAF) es igual a la división entre el espacio fiscal (EF) y la diferencia entre la deuda sostenible en t menos la deuda observada en un periodo previo, de acuerdo con los autores previamente mencionados, la variación de esta función de reacción permite evaluar la reacción de la política fiscal ante cambios en las condiciones que definen su sostenibilidad de largo plazo y la convergencia de la razón deuda a PIB hacia un nivel sostenible.

El segundo componente del indicador, es el cociente de la tasa de interés (r) y el crecimiento del PIB (g), que sirven como un indicador del poder de pago de la deuda al considerar la evolución de la misma con la tasa de interés y el poder de pago con la variación del producto, la cual se define de la siguiente manera:

(8)

Finalmente, el Indicador de Posición Fiscal Sostenible (PFS) resulta de la diferencia entre la razón del poder de pago de la deuda (β) y la función de reacción de la autoridad fiscal (FRAF).

(9)

Conforme lo establece la ASF[161] un valor del indicador mayor a uno significa que la autoridad fiscal tiene una política inconsistente respecto de la razón de deuda a PIB con su meta, lo que se conoce como región de insostenibilidad, esto quiere decir que el ritmo de endeudamiento es mayor al del poder de compra, lo que implicaría que en el largo plazo no se pueda cumplir con las obligaciones de deuda

Por el contrario, si el valor es menor que uno y mayor que cero, indica que la posición fiscal es consistente con las condiciones requeridas para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Sin embargo, a diferencia de lo establecido por los autores previamente mencionados, existe una tercera posición donde PFS es negativo, esto quiere decir que el FRAF es mayor a la razón de pago, dado la condición de construcción de la FRAF, esto sólo es posible si el espacio fiscal es negativo (el balance primario sostenible es mayor que el observado) o si la deuda sostenible es mayor que la observada; en estas situaciones, por la correlación entre los indicadores, en el primer caso, generaría que la deuda observada fuera menor a la sostenible, por lo que, en el único punto donde esto no ocurre es donde hay una intersección, lo que implicaría que en el siguiente periodo la tendencia de la deuda observada sería negativa; si este proceso se mantiene, quiere decir que la tendencia de deuda de largo plazo reduciría su inclinación, lo que reduciría la sumatoria de la deuda.

[161] La ASF considera que si PFS es igual a 1 se considera dentro de una política inconsistente, sin embargo, hay que recordar que para que la razón sea igual a la unidad, implicaría que la razón entre tasa de interés y el crecimiento serian iguales, ó sea el poder de pago se mantiene sin cambios y el espacio fiscal es igual a cero, esto es el balance primario es igual al balance primario de equilibrio, dado que, la deuda depende del balance primario, estar en este punto implicaría si bien un incremento nominal, en el largo plazo, representa una situación sin cambios.

2 Marco legal e indicadores

El marco legal mexicano vigente cuenta con lineamientos asociados a los ingresos, los gastos, el balance fiscal y la deuda pública, para garantizar la disciplina presupuestaria y la sostenibilidad de las finanzas públicas, sobre todo del gobierno federal. A partir de este andamiaje legal se derivan indicadores relacionados con la sostenibilidad fiscal, que se expresan en reglas macrofiscales y estabilizadores automáticos de finanzas públicas.

2.1 Marco legal vigente en materia de sostenibilidad fiscal (CPEUM y LFPRH)

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se establecen las bases sobre la obligación del Estado de mantener finanzas públicas sostenibles, además, la carta magna otorga algunos lineamientos generales que deberán de observarse en la recaudación de los ingresos públicos, la ejecución del gasto y la contratación de deuda pública.

En el artículo 25, se señala que, entre otros aspectos, al Estado le corresponde la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable. Asimismo, el Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.

Dentro de las facultades del Congreso de la Unión, estipuladas en el artículo 73 constitucional, se establece que en materia de deuda pública, el Congreso puede sentar las bases sobre las cuales distintos órdenes de gobierno podrán contratar deuda, así como expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas a nivel federal, estatal y municipal y de la Ciudad de México. Los empréstitos solamente podrán celebrarse para ejecutar obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos; los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de

refinanciamiento o reestructura de deuda deberán realizarse bajo las mejores condiciones de mercado, así como los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Ejecutivo Federal. También el Congreso puede imponer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

Por su parte, en el artículo 74, se establecen las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, en dónde señala la aprobación del presupuesto, o en su caso, modificar el Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Además, entre otros asuntos, revisan la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se han ajustado a los criterios señalados por el presupuesto de egresos y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Con base en lo anterior, se derivan leyes y lineamientos que regulan las finanzas públicas, como las siguientes: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), Ley Federal de Deuda Pública (LFDP), Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM), Ley de Ingresos de la Federación (LIF), PEF y los Criterios Generales de Política Económica (CGPE).

La LFPRH tiene por objeto reglamentar los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la CPEUM, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales. Así que, esta ley incorpora distintas normas relacionadas con el equilibrio presupuestario y la responsabilidad hacendaria que están encaminadas a mejorar la postura fiscal del país. En el artículo 16 de esta ley se establece la utilización de los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) -la medida más amplia de financiamiento del sector, que

incluye el balance presupuestario más las necesidades de financiamiento fuera del presupuesto- como ancla fiscal de mediano plazo.

En el artículo 17 se establecen los montos de ingreso previstos en la iniciativa y en la LIF, así como de gasto contenidos en el proyecto y en el PEF, y los que se ejerzan en el año fiscal por los ejecutores del gasto, deberán contribuir a alcanzar la meta anual de los RFSP; en caso de que al cierre del ejercicio fiscal exista una desviación en dicha meta mayor al equivalente a un 2% del gasto neto total aprobado, la SHCP deberá presentar una justificación de tal variación en el último informe trimestral del ejercicio.

En ese mismo artículo, también se establece que el gasto neto total deberá contribuir al equilibrio presupuestario; para ello, se considera que el gasto neto contribuye a dicho equilibrio durante el ejercicio, cuando el balance presupuestario permita cumplir con el techo de endeudamiento aprobado en la Ley de Ingresos. Asimismo, se añade la posibilidad de aprobar un déficit presupuestario si las condiciones económicas y sociales así lo demandan, aunque el Ejecutivo Federal deberá informar, entre otros aspectos, el número de ejercicios fiscales y las acciones requeridas para que el déficit sea eliminado y se restablezca el equilibrio presupuestario.

Adicionalmente, en los artículos 16 y 17 de la LFPRH se establece el límite al gasto corriente, a través del gasto corriente estructural, que se define como el monto correspondiente al gasto neto total, excluyendo los gastos por concepto de costo financiero, participaciones a las entidades federativas, a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, adeudos de ejercicios fiscales anteriores, combustibles utilizados para la generación de electricidad, pago de pensiones y jubilaciones del sector público, y la inversión física y financiera directa de la Administración Pública Federal. Respecto al límite máximo del gasto corriente estructural, este es el gasto corriente estructural de la última Cuenta Pública disponible al momento de presentar a la Cámara de Diputados la iniciativa de LIF y el

proyecto de PEF, más un incremento real por cada año, que deberá ser menor a la tasa anual de crecimiento potencial del PIB y que será determinado en términos del Reglamento. También, en el artículo 17, se señala que, excepcionalmente, y debido a condiciones económicas y sociales que priven en el país, se podrá rebasar el límite máximo del gasto corriente estructural.

En el artículo 19, se establece la utilización de los ingresos excedentes, que son los recursos que durante el ejercicio fiscal se obtienen en exceso de los aprobados en la LIF o en su caso respecto de los ingresos propios de las entidades de control indirecto. Asimimo en el artículo 19 bis, se especifica el destino de los ingresos que correspondan al importe del remanente de operación que el Banco de México entere al gobierno federal, en términos de la Ley del Banco de México, conforme a lo siguiente:

i) cuando menos 70% a la amortización de la deuda pública del gobierno federal contratada en ejercicios fiscales anteriores o a la reducción del monto del financiamiento necesario para cubrir el déficit presupuestario que, en su caso, haya sido aprobado para el ejercicio fiscal en que se entere el remanente, o bien, una combinación de ambos conceptos; y

ii) el monto restante, a fortalecer el Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios o al incremento de activos que fortalezcan la posición financiera del gobierno federal.

En el artículo 21, la ley prevé que en caso de que durante el ejercicio fiscal disminuyan los ingresos previstos en la LIF, el Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, podrá aplicar las normas de disciplina presupuestaria, que incluyen la compensación con otros rubros de ingreso, la utilización de los fondos de estabilización y recortes a distintos rubros de gasto; asimismo,

especifica que los Poderes Legislativo y Judicial, así como los entes autónomos, deberán coadyuvar al cumplimiento de dichas reglas.

Por otro lado, la LFDP norma la deuda pública que está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades: el Ejecutivo Federal y sus dependencias; el Gobierno de la Ciudad de México; los organismos descentralizados; las empresas de participación estatal mayoritaria; las instituciones de banca de desarrollo, las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas; los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o alguna de las entidades mencionadas anteriormente, y las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias.

En el artículo 18, se señala que los proyectos a cargo de las dependencias del gobierno federal, que requieran financiamientos para su realización, deberán producir los recursos suficientes para su amortización y las obligaciones que se asuman, en razón de que dichos financiamientos, no deberán ser superiores a la capacidad de pago de las entidades del sector público que los promuevan.

En ese mismo ordenamiento, en el artículo 10, se incluye la posibilidad de que el Congreso de la Unión, al aprobar la LIF, autorice al Ejecutivo Federal para ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio del propio Ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan. En diversos artículos de la LFDP se establecen diversas medidas de control de la deuda, que consideran la autorización y supervisión por parte de la SHCP sobre los financiamientos contratados.

Y en el artículo 9, se estipula que el Congreso de la Unión autorice los montos de endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del gobierno federal y de las entidades del sector público

federal, incluidas en la LIF y en el PEF, así como de la Ciudad de México; además, se determina la obligación del Ejecutivo Federal de informar periódicamente al Congreso de la Unión sobre el estado de la deuda pública, mediante los informes trimestrales y la Cuenta Pública.

Adicionalmente, con la presentación del paquete económico anual se dan a conocer los CGPE, la iniciativa de LIF (ILIF), el Proyecto del PEF (PPEF), y la eventual miscelánea fiscal si fuera el caso. Los CGPE son las directrices fundamentales que asumirá la política económica en el año para el cual se programa y presupuesta. Estas incluyen las medidas de política fiscal que se planean aplicar, así como las previsiones de los ingresos gastos y deuda para el ejercicio fiscal correspondiente. En ellos se establecen la estrategia, objetivos y metas macroeconómicas generales que fundamentan la formulación de la LIF, el PEF y los Programas Operativos Anuales. Además, muestran lo sucedido en los últimos años en la economía, la propuesta económica para el próximo año, así como las fuentes de crecimiento que el gobierno considera que existirán a lo largo del año. Es importante señalar que los CGPE contienen proyecciones de finanzas públicas, incluyendo los propios de los RFSP, para un periodo de cinco años en adición, al ejercicio fiscal que se está presupuestando. También incluyen un apartado en el que se identifican los riesgos para las finanzas públicas, donde se mencionan las acciones que se han realizado para afrontarlos.

La ILIF es la propuesta que el Ejecutivo Federal envía al Congreso de la Unión para su aprobación (política de ingresos), cuyo objetivo es regular la cantidad de recursos que el Estado podrá obtener para un ejercicio fiscal. En este documento se especifican los montos que se espera recibir por cada uno de los rubros de ingreso del sector público presupuestario, además del financiamiento para el gobierno federal, de sus organismos y empresas, y de la Ciudad de México para un año fiscal.

Pore su parte, el PPEF es también una propuesta que elabora el Ejecutivo Federal, por medio de la SHCP, sobre la distribución y objetivos de los recursos públicos para el próximo año fiscal, el cual remite a la Cámara de Diputados para que pueda ser tomado en cuenta para el análisis, discusión, modificación y eventual aprobación del PEF correspondiente.[162] En este documento se detallan las previsiones de gasto del sector público, de las Empresas Productivas del Estado [Petróleos Mexicanos (Pemex) y Comisión Federal de Electricidad (CFE)], de las instituciones públicas de seguridad social [Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)], las metas de balance financiero y el techo de gasto en servicios personales, entre otros aspectos.

Finalmente, a nivel local, la LDFEFM tiene como objeto establecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a las Entidades Federativas y los Municipios, así como a sus respectivos Entes Públicos, para un manejo sostenible de sus finanzas públicas. Las Entidades Federativas, los Municipios y sus Entes Públicos administrarán sus recursos con base en los principios de legalidad, honestidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas. Para ello, la ley estipula los lineamientos en materia de presupuesto, endeudamiento, transparencia y rendición de cuentas para la presupuestación y ejercicio de los ingresos y gastos, así como para la contratación de deuda de los gobiernos estatales y municipales.

Por último, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM) fomenta una mayor disciplina financiera, regula el acceso al financiamiento, establece reglas de disciplina presupuestal y del ejercicio del gasto público para lograr una mayor eficiencia del mismo y refuerza las obligaciones de transparencia y de rendición de cuentas en los

[162] SHCP. Transparencia Presupuestaria.

gobiernos locales, que deberán observar principios sobre el balance presupuestario sostenible y la responsabilidad hacendaria; la utilización de la deuda pública y de las asociaciones público-privadas; la contratación de obligaciones a corto plazo; y la posibilidad de que el Ejecutivo Federal otorgue garantías a la deuda pública de estados y municipios. Además, la ley incorpora la creación de un sistema de alertas a través del cálculo de indicadores que brinden información acerca de la sostenibilidad financiera de los entes.

2.1 Indicadores vigentes de sostenibilidad en México (Balances, deuda, RFSP y SHRFSP)

Otros conceptos de interés, relacionados con la comprensión del marco normativo y su aplicación a la sostenibilidad fiscal, están dados en las definiciones del artículo 2, fracciones VII, XLVII y XLIX de la LFPRH, que define dos conceptos esenciales del balance fiscal: el déficit presupuestario y los requerimientos financieros del sector público (RFSP), así como un concepto de acervo de pasivos netos, el Saldo histórico de los RFSP[163]:

> ***VII.*** *Déficit presupuestario: el financiamiento que cubre la diferencia entre los montos previstos en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos y aquélla entre los ingresos y los gastos en los presupuestos de las entidades.*[164]
>
> ***XLVII.*** *Requerimientos financieros del sector público: las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal y las entidades del sector público federal, que cubre la diferencia entre los ingresos y los gastos distintos de la adquisición neta de pasivos y activos financieros, incluyendo las actividades del sector*

[163] SHCP. Balance Fiscal en México. Definición y Metodología. Abril 2023, p.3.
[164] LFPRH, publicada en el DOF 30-03-06, última reforma 27-02-22, p.2.

privado y social cuando actúan por cuenta del Gobierno Federal o las entidades.[165]

XLIX. *Saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público: los pasivos que integran los requerimientos financieros del sector público menos los activos financieros disponibles, en virtud de la trayectoria anual observada a lo largo del tiempo de los citados requerimientos.*[166]

El balance fiscal muestra las necesidades de recursos financieros del gobierno o el sector público (general, central, estatal o municipal) y se evalúa restando a sus ingresos los gastos incurridos en un periodo determinado de tiempo. Cuando en dicho periodo de tiempo el gasto es mayor que sus ingresos se obtiene un déficit fiscal (faltante de recursos), y cuando el gasto es menor que sus ingresos se obtiene un superávit (remanente de recursos).[167]

Los ingresos, los gastos y su relación son, evidentemente, los determinantes del balance fiscal, y sus fuentes de financiamiento son las del endeudamiento y el uso de activos financieros. La agrupación de tales elementos obedece a criterios económicos, funcionales e institucionales. En México, los conceptos de balance público, balance económico, balance presupuestario, balance financiero y RFSP, corresponden al concepto de balance fiscal y son diferentes por aspectos de cobertura institucional y de operaciones.[168]

El balance público es la diferencia entre los ingresos totales del sector público (incluye a los organismos de control indirecto o extrapresupuestario) y sus gastos totales. Puede ser deficitario (cuando los ingresos son menores

[165] *Ibídem*, p.6. También se le conoce como la medida más amplia de balance del sector público federal.
[166] *Ídem*. El Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP) es también conocido como la deuda ampliada del sector público federal.
[167] SHCP, Balance… *Op. cit.*, p.3.
[168] *Ídem*.

a los egresos), superavitario (cuando los ingresos superan a los gastos) o equilibrado (cuando los ingresos y egresos son similares).[169]

El balance fiscal al sintetizar la actividad del gobierno o sector público en sus necesidades de financiamiento se puede asociar a un indicador de acervo, pasivos menos activos financieros o posición financiera neta (PFN), que indican las obligaciones financieras del Estado.

Es importante agregar que en esta función, también constituye un indicador sintético de la capacidad de financiamiento de una economía, pues está asociado con el nivel de ingreso generado por un país, a partir del cual se financian las funciones del Estado, mediante la capacidad de pago de las obligaciones fiscales de sus ciudadanos y residentes.

Además, existen otros indicadores de la postura fiscal útiles para el seguimiento y análisis de las finanzas públicas,[170] como los siguientes:

- *balance primario*: muestra la postura fiscal sin incluir el costo financiero de la deuda pública y de los pasivos garantizados por el Gobierno Federal, asociados a los programas de apoyo a deudores y ahorradores. Este indicador, dimenasiona el excedente o faltante de recursos financieros, en términos monetarios, refleja el esfuerzo o relajamiento fiscal en un ejercicio determinado, al excluir el servicio de obligaciones adquiridas en el pasado, señala la capacidad de un gobierno para cubrir sus necesidades corrientes de gasto.
- *balance operacional*: definido como el balance público que excluye el componente inflacionario de la deuda interna denominada en moneda nacional, es el indicador fiscal relevante para evaluar el efecto real de las finanzas públicas sobre la demanda de bienes y servicios en la economía, en especial en periodos inflacionarios.

[169] SHCP, Transparencia… *Op. cit*.
[170] SHCP, Balance… *Op. cit*., pp.4-5.

- *balance petrolero*: se calcula con el fin de separar el impacto de la actividad petrolera sobre las finanzas públicas.
- *balance no petrolero*: sin ingresos no recurrentes permite evaluar la postura fiscal eliminando los componentes más volátiles del ingreso público.

En cuanto a la **deuda pública**, se define como la suma de todas las obligaciones insolutas del sector público, contraídas en forma directa o a través de sus agentes financieros. Además, es una herramienta del gobierno para diferir sus gastos en el tiempo y así poder cumplir el conjunto de funciones que le son encomendadas. Existen dos tipos de deuda: deuda bruta y deuda neta. La deuda neta es igual a la deuda bruta menos los activos financieros del país (nacionales e internacionales).

La deuda pública puede clasificarse:

1. Por su origen, en interna o externa, de acuerdo a la residencia del poseedor de los títulos de deuda (en función de la ubicación, su residencia, y no de la nacionalidad del acreedor). La deuda interna son los financiamientos obtenidos en el mercado doméstico, mediante la colocación de valores gubernamentales y de créditos directos con otras instituciones, que son pagaderos dentro del país y en pesos mexicanos. La deuda externa son los créditos contratados por el sector público con entidades financieras del exterior y pagaderos en el extranjero, en moneda diferente a la moneda nacional.
2. Por periodo de contratación o vencimiento, en corto o largo plazo. El primero se obtiene a plazo menor de un año, el segundo a un plazo de un año o más.
3. Por su fuente de financiamiento, según la naturaleza de los acreedores financieros. Para la deuda externa: mercado de capitales, organismos financieros internacionales, mercado bancario,

comercio exterior, deuda reestructurada y pasivos de los Proyectos de Inversión Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público (PIDIREGAS). Para la deuda interna: valores gubernamentales, banca comercial, Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORES), entre los más importantes.

4. Por moneda de contratación, según la divisa en la cual se contrató el crédito.
5. Por país, a partir del origen de la institución financiera acreedora.
6. Por instrumento, en función a las características jurídicas de los instrumentos que describen la relación que existe entre el acreedor y el deudor (pagarés, bonos, valores gubernamentales y los contratos o líneas de crédito).

La SHCP identifica tres indicadores básicos de la deuda pública:

1. La del Gobierno Federal, que comprende las obligaciones de los poderes legislativo y judicial, las dependencias del Poder Ejecutivo Federal y sus órganos desconcentrados, así como las obligaciones contraídas por entidades que formaron parte de la Administración Pública Federal paraestatal y que fueron transformadas en órganos autónomos, en particular, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT);
2. La del Sector Público, que está integrada por la deuda del Gobierno Federal más las obligaciones de las entidades de control presupuestario directo, de las Empresas Productivas del Estado y sus subsidiarias, y de la Banca de Desarrollo; y,
3. El Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público, que está integrado por la deuda del Sector Público Presupuestario más las obligaciones que, por diversos ordenamientos jurídicos y prácticas presupuestarias, se incluyen en la deuda pública [Instituto

para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), Programa de Apoyo a Deudores, PIDIREGAS, Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC) o Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) y patrimonio de las instituciones de fomento].

La deuda pública puede tener efectos positivos si los préstamos se utilizan para financiar inversiones públicas, por ejemplo, en infraestructura. Estos gastos aumentan el potencial de crecimiento de una economía a mediano plazo. Idealmente, esto significa que el Estado puede volver a reducir su déficit mediante el aumento de los ingresos fiscales. Incluso en situaciones económicas excepcionales, los préstamos pueden tener sentido para compensar una caída de la demanda por parte de empresas y consumidores.

Sin embargo, el endeudamiento también tiene efectos negativos: por un lado, el aumento de los intereses y las obligaciones de pago pueden restringir el margen financiero y presupuestario del Estado; por otro, el aumento del endeudamiento público conlleva el riesgo de desplazar el crédito privados y las inversiones del mercado, con las correspondientes consecuencias negativas para el crecimiento económico. El riesgo de una crisis bancaria o financiera también aumenta con una deuda pública muy alta. Además de la pérdida de confianza en el Estado y pérdidas por parte de los ciudadanos.

Por lo tanto, el financiamiento de la deuda es crucial para el desarrollo, pero sus niveles insostenibles perjudican el crecimiento económico y a los grupos poblacionales pobres. La deuda puede ser una herramienta útil si es transparente, se gestiona bien y se usa en el contexto de una política de crecimiento creíble. Sin embargo, un alto nivel de deuda pública puede frenar la inversión privada, aumentar la presión fiscal, reducir el gasto social y limitar la capacidad gubernamental de implementar reformas.

2.2 Financiamiento de la postura fiscal y los estabilizadores automáticos fiscales

2.2.1 Financiamiento de la postura fiscal

En los últimos años, la política fiscal en México ha fijado como su principal objetivo mantener la estabilidad de las finanzas públicas, basándose en la eficiencia recaudatoria, la contención del gasto público y la disciplina presupuestaria. Sin embargo, luego del limitado crecimiento de la economía, el costo de la corrupción, y la presencia de diferentes crisis se ha observado un desequilibrio creciente entre las fuentes de financiamiento del gasto público, marcado por el aumento de la deuda pública y un creciente déficit fiscal que se ha procurado reducir en los últimos años. Así, la política fiscal parte de definir sus fuentes de financiamiento, tanto como la decisión de su aplicación. Las fuentes de financiamiento del gasto público pueden clasificarse por el origen o naturaleza de los recursos, es decir propios o financiados.

En el último caso, los recursos por contratación de deuda pública provienen de la colocación o emisión de deuda pública o soberana, y son considerados una fuente importante de financiamiento del gasto público. La contratación de deuda se puede hacer por cualquier poder público autorizado por Ley, y se ejecuta normalmente mediante la emisión de títulos o valores gubernamentales que hace el Gobierno Federal y coloca a través del Banco de México, en los mercados financieros nacionales e internacionales. Cabe mencionar que el financiamiento del gasto público, mediante la contratación de deuda, genera un beneficio directo a las generaciones presentes, pero se convierte en un cargo u obligación financiera para las generaciones futuras, las cuales deberán contribuir para la amortización de la deuda que vencerá en el futuro, aunque siempre es posible amortizar deuda con nuevas emisiones, mediante recompra o

refinanciamiento, lo que implica postergar o ampliar el calendario de amortizaciones, como se hace en la actualidad.

Asimismo, el Estado tiene la posibilidad de obtener recursos monetarios mediante empréstitos directos con organismos privados nacionales e internacionales o mediante la colocación de bonos de deuda. Estos instrumentos o títulos de deuda son ofrecidos entre particulares que poseen la disponibilidad para invertir en su adquisición, a cambio de recibir un interés. Cabe precisar que el pago del financiamiento interno no modifica la riqueza neta del país, cuando los poseedores de los bonos son residentes en él, ya que tanto el pago del capital como el de los intereses se hace a ellos, por lo que no existe una pérdida directa de bienes ni de servicios para la economía nacional, aún pagados los intereses con dinero obtenido por medio del cobro de impuestos, por lo que sólo se genera una redistribución de la riqueza. En contraste, cuando los tenedores de deuda o de bonos son extranjeros, se registra una carga o reducción de la riqueza o del ingreso nacional, por el pago de los intereses y la amortización del principal. De ahí la importancia de poder contar con financiamiento interno, en condiciones adecuadas.

Finalmente, en relación con los impuestos, el empréstito tiene en un primer momento un efecto negativo, en el flujo de la inversión privada y el consumo, ya que los bonos absorben recursos financieros que podrían ser destinados al ahorro o a la inversión productiva (la cual permitiría generar flujos de ingreso futuros, merced a la ampliación de la escala de producción), por lo que la emisión excesiva de bonos, pueden reportar un efecto adverso para la estabilidad y saneamiento de la economía y las finanzas públicas.

2.2.2 Estabilizadores automáticos fiscales

Los estabilizadores automáticos son mecanismos de política fiscal que se activan de acuerdo a los efectos que el ciclo económico genera y tienden

a suavizar las fluctuaciones del producto, sin necesidad de una intervención explícita por parte del gobierno. Es decir, estos mecanismos están contenidos en la estructura fiscal y cumplen la función de limitar la demanda agregada en épocas de auge económico (a fin de evitar efectos inflacionarios o de desequilibrios de mercado) e incrementar la demanda agregada en tiempos de recesión (para favorecer la creación de empleo y estimular la inversión).

Durante una situación de expansión económica los mecanismos de estabilización automática se activan, disminuyendo el ingreso disponible de los individuos y afectando así su nivel de consumo y provocando un efecto contraccionista que evita el disparo de los precios, es decir, inflación por desajustes de demanda-oferta.

Existen varios mecanismos que se consideran estabilizadores automáticos, entre estos destacan:

a) **Impuestos progresivos sobre la renta.** Afectan el ingreso disponible de los individuos y reducen el efecto multiplicador de los choques de demanda aplicando impuestos marginales sobre las fluctuaciones del ingreso. En períodos de auge, el ingreso de los individuos también aumenta. Esto provoca aumentos en la tasa impositiva, lo que se traduce en una disminución del ingreso disponible y del consumo. En este sentido, aspectos como la progresividad del sistema impositivo, distribución del ingreso y el tamaño de la base contributiva son de gran importancia para la eficacia de este tipo de estabilizadores, de acuerdo a Budnevich y LeFort (1997).
b) **Impuesto al valor agregado escalonado (IVA).** Esto implica implementar un IVA flexible, cuyo nivel dependa del ciclo económico. Afecta las decisiones de consumo de los individuos a través de su impacto sobre el gasto en consumo Budnevich y LeFort (1997).

c) **Transferencias.** El caso más claro es el de los Seguros de Desempleo donde, ante una recesión, el seguro ayuda a mitigar la disminución del ingreso de los trabajadores. Se toma en cuenta la importancia de la relación que existe entre movimientos en el producto con los movimientos en el empleo, así como la cantidad de trabajadores cubiertos por este seguro. Se podrían ampliar a rubros de apoyos al ingreso e incluso permitirían ampliar la red de protección social.

d) **Fondos de Estabilización.** Son bolsas de recursos acumulados con el fin de precaver las variaciones de los ingresos gubernamentales provocadas por fluctuaciones económicas de diversas causas, y estabilizar su tendencia, en la medida de lo posible, en el tiempo para mitigar la baja en la recaudación y contar con recursos disponibles para aplicar estímulos fiscales contingentes y apoyar los niveles de consumo a través de subsidios. Mecanismos de esta naturaleza están contenidos en el marco normativo de las finanzas públicas de México, en la LFPRH y su Reglamento.

e) **Meta de Déficit Estructural.** El déficit estructural es un indicador de política fiscal que representa el balance fiscal que se habría obtenido si la economía hubiera seguido su trayectoria potencial, por lo que su meta se convierte *per se* en un estabilizador automático. La relevancia de este indicador radica en que, a diferencia de otros, permite mantener altos estándares de transparencia y sustentabilidad en las finanzas públicas de forma operacional y sistemática.

   Una regla basada en el déficit estructural tiene un efecto contra-cíclico sobre la economía al permitir que el déficit gubernamental sea superavitario durante períodos de expansión y deficitario durante las recesiones.

Para el funcionamiento de este mecanismo estabilizador de los ingresos fiscales, el gobierno debe establecer el nivel de gasto de forma tal que siga el patrón de los ingresos estructurales. El mantener un déficit estructural

constante implica que durante periodos de auge las finanzas públicas incurren en un superávit, mientras durante una recesión lo hacen en déficit. En este caso se asume que el gasto público crece a la misma tasa que los ingresos y, además, siempre se encuentra en un menor nivel que estos.

Es importante destacar que el funcionamiento de este estabilizador supone incurrir en posiciones deficitarias en periodos de recesión, lo que podría enviar señales negativas al mercado sobre la viabilidad presupuestaria del gobierno. Esto podría ser un inconveniente ya que el nivel de déficit actual puede ser un factor determinante en el financiamiento que los países en desarrollo reciben. Una solución a este problema podría ser imponer una restricción en el nivel de déficit actual, así como en los déficits consecutivos que se puedan llegar a obtener (Fiess, 2002).

3 Aplicación del modelo de sostenibilidad y su evolución en México 2007-2022

La sostenibilidad fiscal ha emergido como un tema central en la agenda económica y política, tanto a nivel nacional como internacional. En un entorno global marcado por cambios demográficos, fluctuaciones económicas y crecientes demandas sociales, la capacidad de los gobiernos para mantener finanzas públicas estables y equilibradas se ha convertido en un factor crítico para garantizar el bienestar presente y futuro de las naciones. En el caso de México, un país con una economía en constante evolución y marcada por desafíos estructurales, la sostenibilidad fiscal ha adquirido una importancia capital.

3.1 Evolución de la deuda y el SHRFSP como porcentaje del PIB

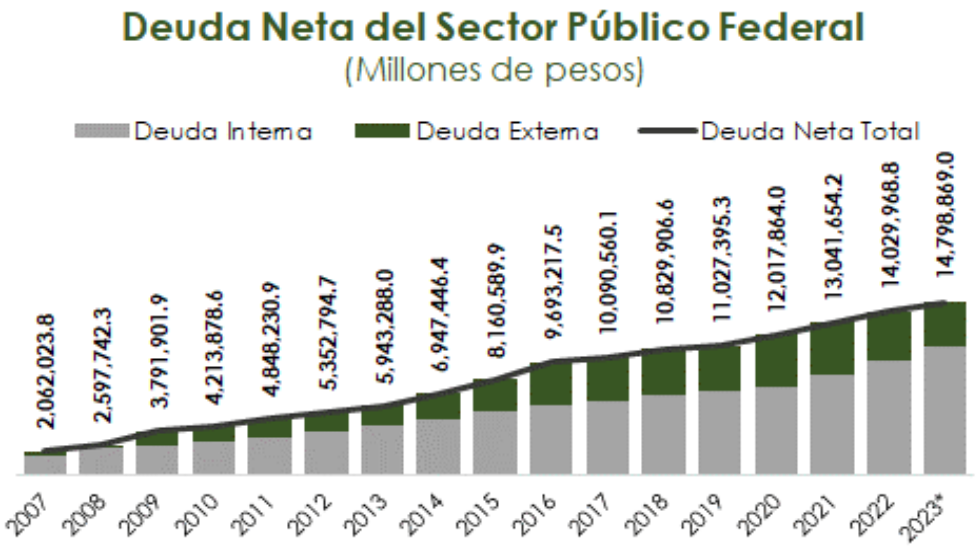
La deuda neta del Sector Público Federal[171] ha seguido una tendencia creciente en los últimos años, asociada a diversos factores económicos. Al

[171] Está integrada por la deuda del Gobierno Federal más las obligaciones de las entidades de control presupuestario directo, de las Empresas Productivas del Estado y sus subsidiarias, y de la Banca de Desarrollo.

cierre de 2023, su saldo estimado ascendería a 14 billones 798 mil 869.0 mdp, monto mayor en 768 mil 900.2 mdp respecto a lo registrado el 31 de diciembre de 2022.

Para el periodo 2007-2023, el saldo total de la deuda neta del Sector Público Federal pasaría de 2 billones 62 mil 23.8 mdp a 14 billones 798 mil 869.0 mdp, con una Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) real de 7.8 por ciento.

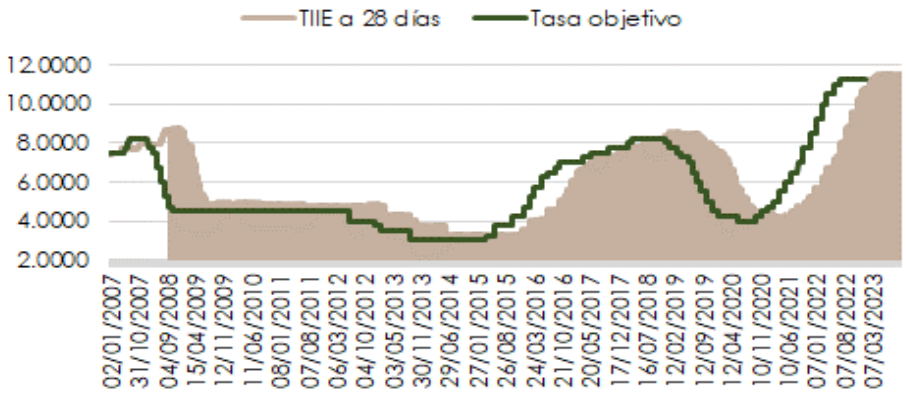
Gráfico 1



*Cifras estimadas para 2023.
FUENTE: elaborado por CEFP con información de SHCP.

Una de las principales causas de la existencia de la deuda, su aumento y su creciente costo se encuentra en la insuficiencia de ahorro interno, que caracteriza a la economía mexicana; por ello se ha debido instrumentar una política monetaria que busca atraer fondos, por vía del aumento de las tasas de interés. El aumento de la oferta de capitales en el mercado nacional, así obtenido, propicia el respaldo para la estabilización del peso mexicano. Este mecanismo se utiliza de forma más frecuente y con mayor énfasis frente a episodios de volatilidad y especulación, o cuando el aumento de las tasas de interés extranjeras induce a los inversionistas a realizar el arbitraje en sus portafolios.

Gráfico 2
Tasa de interés diaria
(% anual)

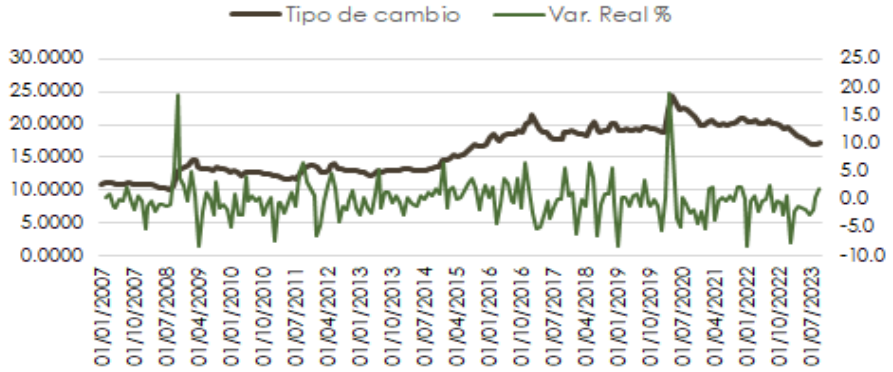


*Primer registro de la tasa objetivo de Banxico el 21 de enero de 2008 y hasta el 30 de septiembre de 2023, y en el caso de la TIIE a 28 días del 02 de enero de 2007 al 30 de septiembre de 2023.
FUENTE: elaborado por CEFP con información de Banxico.

Por consiguiente, la política de estabilidad de la moneda nacional tiene un efecto sobre la deuda pública y su costo financiero. Así, el crecimiento en los montos de la deuda no sólo se explica por el nuevo endeudamiento contratado en cada ejercicio fiscal, sino por el incremento del costo financiero, el cual depende de las tasas de interés vigentes, que en este periodo pasaron de 7.37 por ciento en enero de 2007, a 11.50 por ciento en septiembre de 2023,[172] lo que implicó un aumento de 3.57 puntos porcentuales. En tanto que la tasa objetivo del Banco de México (Banxico) se incrementó 3.75 puntos, al pasar de 7.50 a 11.25 por ciento, entre enero de 2008[173] y septiembre de 2023. Es así que la tasa de interés objetivo de México ha aumentado constantemente en los últimos tres años, alcanzando 11.25 por ciento en 2023, el nivel más alto de todo el periodo de estudio, ya que Banxico ha establecido un ciclo de alzas en la tasa de interés, con el fin de controlar y menguar la inflación. El efecto de este proceso ha sido el aumento de la deuda interna.

[172] La tasa de interés nacional que se tomó fue la Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio (TIIE) a 28 días, tasa de interés en por ciento anual y la Tasa Objetivo del Banco de México.
[173] Fecha del primer registro de la Tasa Objetivo del Banxico.

Gráfico 3
Tipo de cambio mensual
(Pesos por dólar y Var. Real %)



*Tipo de cambio para solventar obligaciones denominadas en moneda extranjera. Fecha de determinación (FIX). Cotizaciones promedio.
FUENTE: elaborado por CEFP con información de Banxico.

Por su parte, en el caso del endeudamiento externo, el factor que tiene influencia en su comportamiento, es el tipo de cambio,[174] pues su evolución determina un mayor o menor costo a pagar. De enero de 2007 a septiembre de 2023, se ha registrado una depreciación de 58.0 por ciento, en términos nominales, pues la paridad de pesos por dólar pasó de 10.9529 a 17.3077 pesos por dólar.

Sin embargo, en términos reales del tipo de cambio, también se puede apreciar que ha ocurrido una apreciación, en igual periodo, misma que ascendió a 24.9 por ciento, con una tasa promedio de decrecimiento anual de 1.8 por ciento en la paridad. Gran parte de ello, influido por los registros obtenidos en los años más recientes. Con este resultado, la deuda externa –valuada en pesos– se ve disminuida, al estar mayormente contratada en dólares americanos.

Otros factores que han ocasiondo incrementos en la deuda pública son, uno, los constantes déficits fiscales en los que ha incurrido el Gobierno Federal, cuando ha gastado más que sus ingresos, y se ha visto en la necesidad de tomar prestado para financiar sus gastos; dos, las recesiones

[174] Se tomó en cuenta el tipo de cambio mensual promedio para solventar obligaciones denominadas en moneda extranjera en la fecha de determinación (FIX).

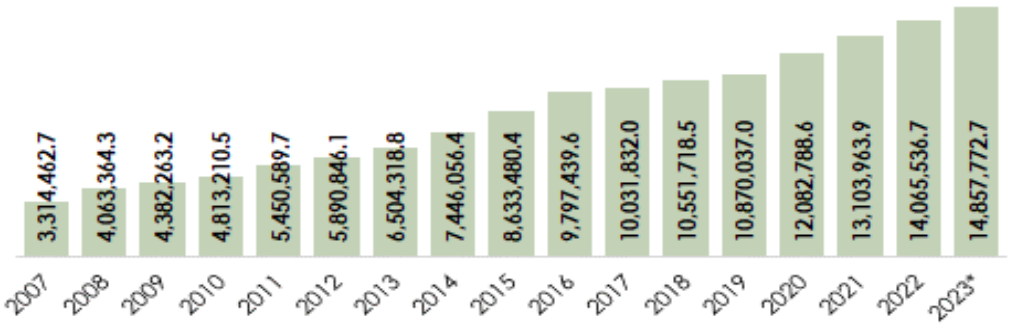
económicas, que causaron que los ingresos del gobierno disminuyeran y los gastos aumentaran, debido a las políticas de estímulos económicos, lo que resultó en una mayor deuda pública; y tres, las bajas tasas de crecimiento del PIB, tendientes al estancamiento de la actividad económica del país, esto no le ha permitido a la administración pública contar con los recursos suficientes para servir cabalmente la deuda, lo cual conduce a recurrir al crédito interno y externo para refinancir el pago de la misma y para financiar los compromisos económicos y sociales del Estado.

Una vez mostrada la evolución de la deuda del Sector Público que incluye las obligaciones contratadas por el Gobierno Federal, de las Empresas Productivas del Estado y de la Banca de Desarrollo, y también se describieron las causas y factores que la afectaron, ahora se expone cómo esto ha repercutido en la evolución del SHRFSP, que es el concepto más amplio de la deuda pública, al incluir todos los instrumentos de política pública que pudieran implicar endeudamiento a cargo del Sector Público (incluye la deuda del Sector Público Presupuestario, las obligaciones financieras netas del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario y el programa de apoyo a deudores, las obligaciones de los PIDIREGAS, las obligaciones derivadas del entonces Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas, hoy Fondo Nacional de Infraestructura; y el patrimonio de las Instituciones de Fomento), como ya se había señalado en el apartado 2.2 de este trabajo.

El SHRFSP siguió una tendencia creciente al representar la deuda pública en su versión más amplia. Al cierre de 2023, el saldo sumaría 14 billones 857 mil 772.7 mdp, monto mayor en 792 mil 236.0 mdp respecto al observado en diciembre de 2022. No obstante las estrategias de financiamiento y manejo de pasivos del Gobierno Federal, el efecto de las tasas de interés y las repercusiones de la crisis económica de 2020 influyeron en tal resultado.

Gráfico 4

SHRFSP
(Millones de pesos)



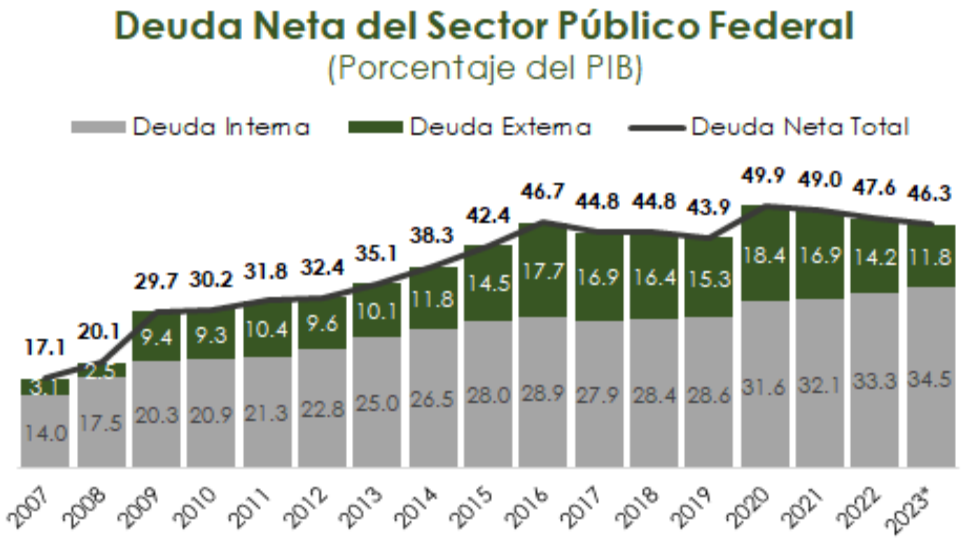
*Cifras estimadas para 2023.
FUENTE: elaborado por CEFP con información de SHCP.

Sise considera el periodo 2007-2023, el SHRFSP pasó de tres billones 314 mil 462.7 mdp a 14 billones 857 mil 772.7 mdp; es decir, se incrementó 11 billones 543 mil 310.0 mdp, con un crecimiento promedio anual de 4.7 por ciento real.

3.1.1 La deuda pública como porcentaje del PIB

La deuda neta total del Sector Público Federal en relación al PIB, se incrementó 29.2 puntos porcentuales (pp), entre 2007 y 2023, el componente interno aumentó 20.5 pp y, el externo, 8.7 pp.

Gráfico 5



*Cifras estimadas para 2023.
FUENTE: elaborado por CEFP con información de SHCP e INEGI.

De 2007 al 2012, la deuda neta del Sector Público Federal se incrementó 15.3 pp del PIB, el componente interno aumentó 8.8 por ciento y, el externo 6.5 por ciento. Los principales factores que incidieron en este crecimiento fueron el endeudamiento interno neto y ajustes contables al alza, por el efecto inflacionario sobre los pasivos indizados a esta variable; y, en el en el caso de la deuda externa el incremento fue derivado de ajustes contables al alza, que reflejaron principalmente la variación del dólar con respecto a otras monedas en que se encontraba contratada la deuda. Así como la crisis económica de 2009, además, otro de los causantes que contribuyó al incremento de la deuda fue el reconocimiento como deuda pública directa de los PIDIREGAS de Pemex en esos años.

Entre 2012 y 2018, se observó una tendencia creciente en la deuda pública, salvo en los dos últimos años de este periodo, cuando se advierte una disminución, propiciada en gran medida por el entero de los Remanentes de Operación del Banco de México (ROBM) en 2016 y 2017 que, conforme a lo establecido en la LFPRH, se utilizó 70.0 por ciento de para recompra de deuda existente del Gobierno Federal, así como para disminuir el monto de

colocación de deuda del Gobierno Federal, durante 2017, tanto en el mercado interno como en el externo, y cuyos efectos se prolongaron en 2018.

En esta fase, la deuda total se incrementó 12.4 pp; a nivel interno creció 5.6 pp y el crédito internacional aumentó 6.8 pp. Esta diferencia derivó, en gran medida, de que los endeudamientos internos anuales, en esta etapa, fueron menores a los aprobados para esos años, a excepción de 2013 y 2014, en dónde los registrados fueron mayores a los aprobados, al igual que ocurrió con los endeudamientos externos que fueron superiores a los autorizados. Es importante señalar, que pese a lo anterior, en ningún año se rebasó el monto de endeudamiento neto total aprobado por el Congreso, porque cuando se excedió el endeudamiento neto externo, se compensó con el endeudamiento interno, o viceversa, conforme al artículo 2 de la LIF o sus transitorios, así como en algunos casos conforme a la LDP, la LFPRH y a las modificaciones de la Ley del ISSSTE, en su caso.

Del 2018 al 2023, se registró un periodo de relativa estabilidad en la deuda neta del Sector Público Federal, gracias a los menores endeudamientos netos, tanto internos y externos, respecto a los aprobados, y a las estrategias de refinanciamiento y manejo de pasivos del Gobierno Federal.

De este periodo destaca lo sucedido en 2020, cuando la deuda neta del Sector Público Federal creció en 6.0 pp del PIB, cuando los componentes interno y externo aumentaron 3.0 pp cad uno. Tales aumentos estuvieron asociados, en primer lugar a la caida de los ingresos públicos causada por la crisis económica, y en segundo término, asociado a esto, a las medidas implementadas para detener la propagación del COVID-19, con la atención de la emergencia sanitaria, y para buscar mitigar los impactos económicos sobre el bienestar de la población.

Durante 2022, se observó una reducción de 1.4 pp de la deuda neta del Sector Público Federal, respecto al año anterior, derivado de las estrategias

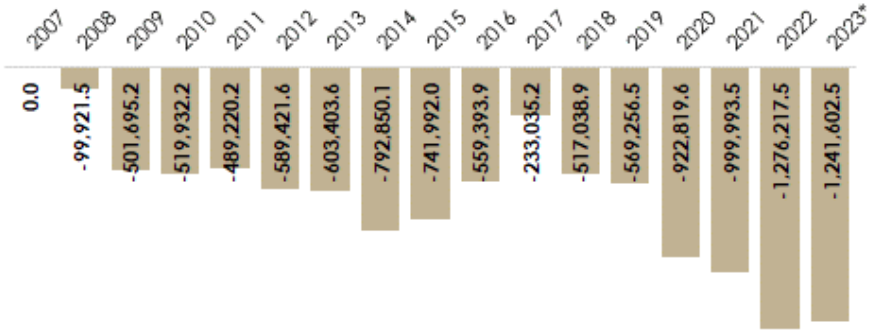
de refinanciamiento y manejo de pasivos del Gobierno Federal, así como por la estrategia de rebalanceo del portafolio que se enfocó en mitigar la exposición al tipo de cambio y tasas de interés, lo que permitió fortalecer el portafolio de deuda mediante la diversificación en su estructura.

En lo concerniente a los RFSP, desde su primer registro en 2008 hasta 2023, se incrementaron en un billón 141 mil 681.0 mdp. La TMCA fue de 12.9 por ciento real. De esta etapa destaca 2009, porque se produjo el mayor incremento, asociado al reconocimiento de los pasivos de los PIDIREGAS de Pemex. En cambio, la mayor disminución de los RFSP fue en 2017, derivada del entero del ROBM ya comentado, y que contribuyó a una mejor posición del balance ampliado.

Gráfico 6

Requerimientos Financieros del Sector Público

(Millones de pesos)



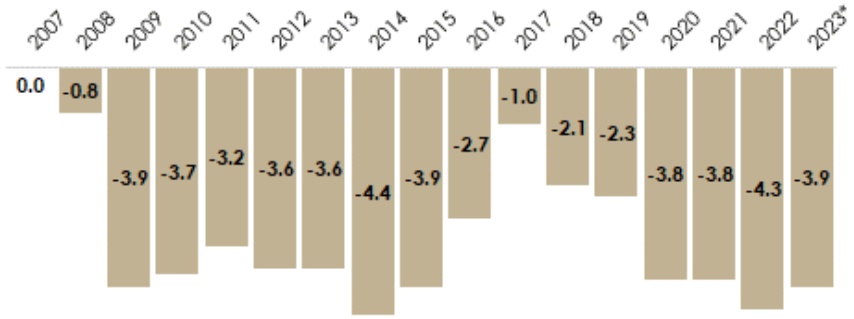
*Cifras estimadas para 2023.
FUENTE: elaborado por CEFP con información de SHCP.

Del 2009 al 2019, en promedio los RFSP sumaron 556 mil 112.7 mdp, mostrando una relativa estabilidad en ese periodo. Sin embargo, de 2020 al 2023, el promedio se habrá incrementado a un billón 110 mil 158.3 mdp, por las razones señaladas. Con respecto al PIB, la participación anual registraría una TMCA real de 11.1 por ciento, entre 2008 y 2023.

Gráfico 7

Requerimientos Financieros del Sector Público

(Porcentaje del PIB)



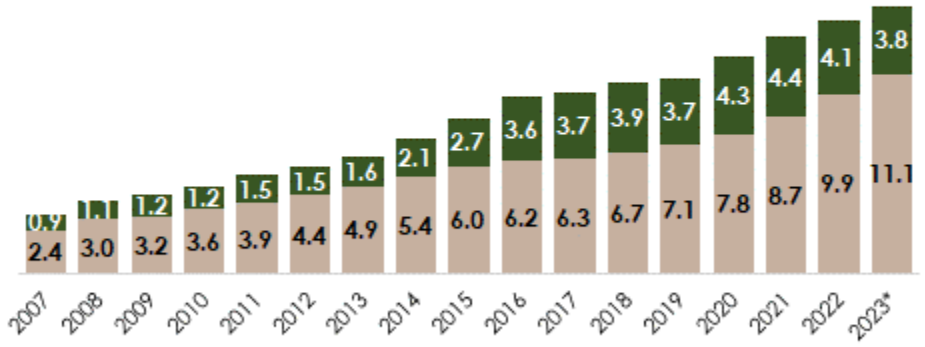
*Cifras estimadas para 2023.
FUENTE: elaborado por CEFP con información de SHCP e INEGI.

Por componentes de la deuda, entre 2007 y 2023, la evolución del SHRFSP muestra que su saldo interno se habrá incrementado en ocho billones 652 mil 66.0 mdp, y su saldo de crédito externo lo hará en dos billones 891 mil 244.0 mdp.

Gráfico 8

SHRFSP

(Billones de pesos)



*Cifras estimadas para 2023.
FUENTE: elaborado por CEFP con información de SHCP.

En el periodo de 2007 a 2012, el crecimiento real anual promedio del SHRFSP ascendió a 6.6 por ciento. En 2008, se observó el mayor incremento real del

periodo que significó 15.3 más que el año previo, originado por la crisis económica y financiera que se inició a finales de ese año.

Del 2012 al 2018, se presentó una tasa de crecimiento promedio de 5.4 por ciento real anual. En 2015, se exhibió el mayor incremento de esta etapa con 12.3 por ciento con relación al año anterior, derivado en buena medida a la re-expresión de las obligaciones en dólares, así como del déficit autorizado por el H. Congreso de Unión, de acuerdo con el programa económico propuesto, y de la reforma energética como una nueva medida de responsabilidad hacendaria para refrendar el compromiso con la estabilidad macroeconómica, al establecer una meta para RFSP, como ancla adicional al balance presupuestario.

Asimismo, para 2017, se produjo una reducción de 3.9 por ciento real, efecto de evolución de los ingresos tributarios, que fueron superiores a lo previsto, además del entero ROBM.

De 2018 al cierre estimado para 2023, la tasa promedio de crecimiento anual alcanzará 1.9 por ciento. En estos años destacó 2019, porque el SHRFSP se redujo 1.2 por ciento, en relación a un año antes, debido a un mejor resultado fiscal y a la evolución del tipo de cambio al final del año.

Sin embargo, en los siguientes dos años, a consecuencia de la crisis económica por la pandemia del COVID-19, el SHRFSP se incrementó 6.0 y 3.9 por ciento real, respectivamente.

Durante 2022, el saldo se incrementó 0.6 por ciento real, debido a que los RFSP fueron mayores a los previstos, tanto por el mayor ajuste de la deuda indexada a la inflación durante el año, como por el mayor déficit del sector público presupuestario. Y se espera que en 2023 el saldo aumente 0.6 por ciento con relación a diciembre de 2022.

En términos de la economía nacional, el SHRFSP se ha incrementado 19.0 pp, entre 2007 y 2023. Al descomponer el periodo en fases, se observa que de

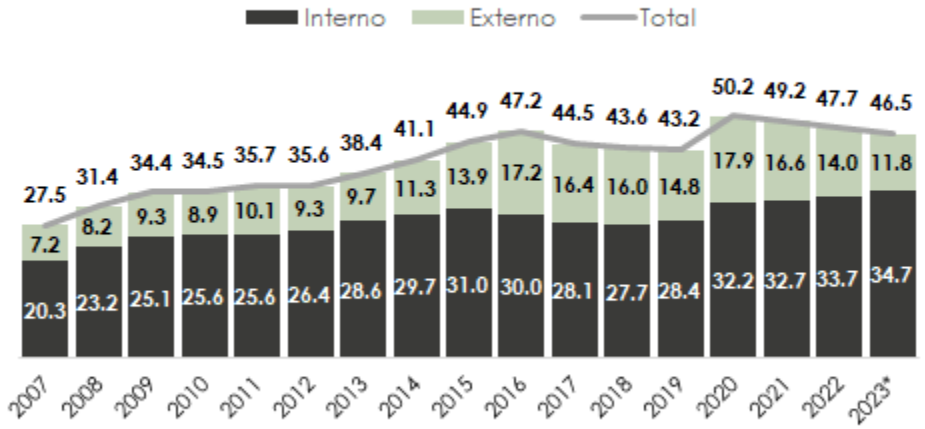
2007 a 2009, el SHRFSP se incrementó 8.1 pp derivado de la crisis económica de esos años, además, del reconocimiento de los pasivos de los PIDIREGAS de Pemex. El componente interno fue el que más aumentó en el periodo, con 6.1 por ciento (Gráfico 9).

Entre 2010 y 2012, se presentó una relativa estabilidad en el SHRFSP, alcanzando un nivel de 35.6 por ciento del PIB, fundamentalmente, derivado de las estrategias de refinanciamiento y manejo de pasivos del Gobierno Federal, encaminados a reducir los costos de financiamiento a lo largo del tiempo, nivel de riesgo prudente, diversidad de acceso al crédito y consolidación del mercado local de deuda.

Gráfico 9

SHRFSP

(Porcentaje del PIB)



*Cifras estimadas para 2023.
FUENTE: elaborado por CEFP con información de SHCP.

Sin embargo, para el periodo de 2012 a 2018, el SHRFSP se dispra en 8.0 pp del PIB, con aumento del crédito externo en 6.7 pp del PIB. Inclusive Dentro de este periodo, del 2013 al 2016, el saldo pasó de 38.4 a 47.2 por ciento del PIB. Esto ocurrió a pesar de que las acciones en materia de endeudamiento interno se intentaron orientar a promover la eficiencia y el buen funcionamiento de los mercados locales, así como a fortalecer la liquidez de los instrumentos del Gobierno Federal y a seguir fomentando el desarrollo

del mercado local, propósitos que no se alcanzaron o se lograron parcialmente.

En el ámbito externo, las acciones realizadas se encaminaron a mejorar los términos y condiciones de la deuda externa de mercado y fomentar la liquidez de los bonos de referencia del Gobierno Federal. En 2014 y 2015, la re-expresión de las obligaciones en dólares, así como al déficit autorizado por el H. Congreso de Unión de acuerdo con el programa económico propuesto se reflejaron en el incremento señalado.

Entre 2017 y 2018, se produjo una reducción de 0.9 pp, en gran medida explicado por los ROBM y por las estrategias de refinanciamiento y manejo de pasivos del Gobierno Federal, así como una relativa estabilidad en el tipo de cambio.

De 2018 al 2023, el saldo se habrá incrementado 2.8 pp del PIB, con un aumento de 7.0 pp del financiamiento interno y con una reducción de 4.2 pp del componente externo. En 2019, el SHRFSP representaba 43.2 por ciento del PIB, derivado de un mejor resultado fiscal y la evolución del tipo de cambio; esta cifra fue menor a la programada originalmente de 45.3 por ciento del PIB para ese año, y también inferior a la registrada en 2018.

Los esfuerzos iniciales de la actual administración, para reducir la carga financiera de la deuda, se vieron truncados por la crisis económica derivada de la pandemia del COVID-19 que repercutió en el SHRFSP por lo que este se incrementó a 50.2 por ciento del PIB en 2020, si bien en el siguiente año mostró una leve mejoría al bajar a 49.2 por ciento en esta relación. El importante aumento de 2020, se debió a la combianción de: la caída del PIB, el efecto del mayor tipo de cambio sobre la deuda en moneda extranjera, y las mayores necesidades de financiamiento para elevar el gasto en salud y brindar apoyos sociales y económicos, a fin de combatir los efectos de la pandemia; lo que produjo un mayor déficit. El

mejoramiento observado en 2021, sem atribuye a las estrategias de refinanciamiento y al manejo de pasivos del Gobierno Federal.

También, en 2022 se observó una reducción y el saldo se ubicó en 47.7 por ciento del PIB, por la instrumentación de las políticas fiscales establecidas por el Gobierno Federal, así como de el crecimiento de la economía de aproximadamente 3.0 por ciento. Ahora, se espera que siga la tendencia de crecimiento de la economía para 2023 y llegue a 3.2 por ciento, por lo que el SHRFSP cerraría en 46.5 por ciento del PIB, una proporción menor, par luego estabilizarse en 48-8 por ciento del PIB para estabilizarse en esa proporciómn hasta 2029, según planea el actual gobierno.

3.2 El SHRFSP y su relación con las principales variables

Del 2007 al 2023, los ingresos presupuestarios registraron una TMCA de 1.6 por ciento, al pasar de dos billones 485 mil 785.0 mdp a un estimado de seis billones 935 mil 971.0 mdp. En este periodo destacan los incrementos registrados en 2008, y 2016 de 8.3, y 7.1 por ciento, respectivamente.

En términos del PIB, los ingresos del sector público presupuestario transitarían de 20.6 en 2007 a 21.7 por ciento, al cierre estimado de 2023, es decir que, en este periodo registrarían un aumento de 1.1 puntos del PIB. Por otra parte, la deuda ampliada creció de 27.5 a 46.5 por ciento de dicho producto, registrando un aumento de 19.0 puntos del PIB en dicho lapso. Si se obtiene la relación entre ambos conceptos, destaca que el SHRFSP saltará de representar alrededor de 133 por ciento de los ingresos públicos en 2007, a significar casi 214 por ciento de dichos ingresos en 2023.

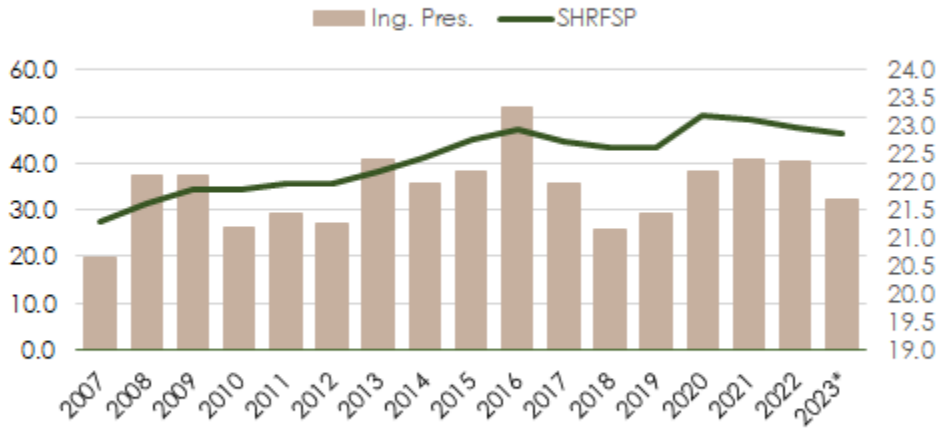
En este sentido, si se analizan las tasas reales anuales del SHRFSP, como se había señalado en párrafos anteriores se muestra una tendencia decreciente reciente, con disminuciones de 3.9 y 1.2 por ciento, en 2017 y 2019, en ese orden; sin embargo, esta situación no siempre ha sido igual,

pues en sentido opuesto, se registraron incrementos de 15.3 y 12.3 por ciento, en 2008 y 2015, respectivamente (Grafico 10).

Gráfico 10

SHRFSP e Ingresos Presupuestarios

(% del PIB)



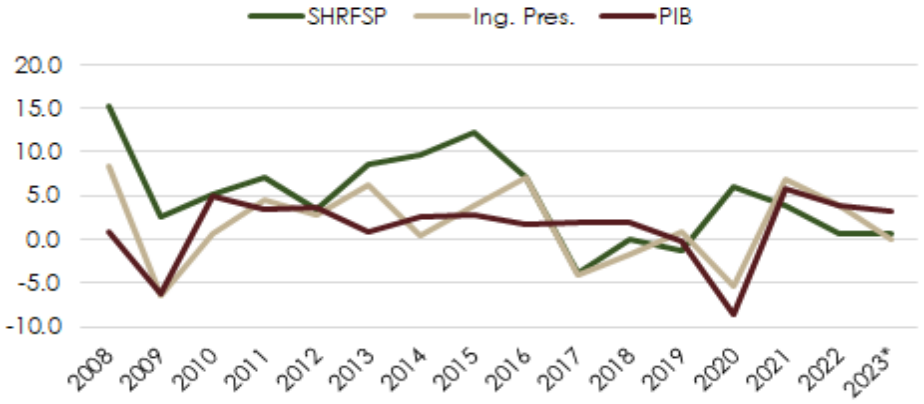
*Cifras estimadas para 2023.
FUENTE: elaborado por CEFP con información de SHCP e INEGI.

En el caso de los ingresos presupuestarios, su tendencia no es uniforme en el periodo, con aumentos y disminuciones, resaltando, primero, su aumento entre 2013 y 2016 como efecto de la reforma fiscal de 2014, y segundo, el alza desde 2019 y hasta 2021, causada por la estrategia de eficiencia recaudatoria, no condonación de impuestos y la caída del PIB en 2020.

Gráfico 11

Variación Real SHRFSP, Ing. Pres. y PIB

(Var. Real %)



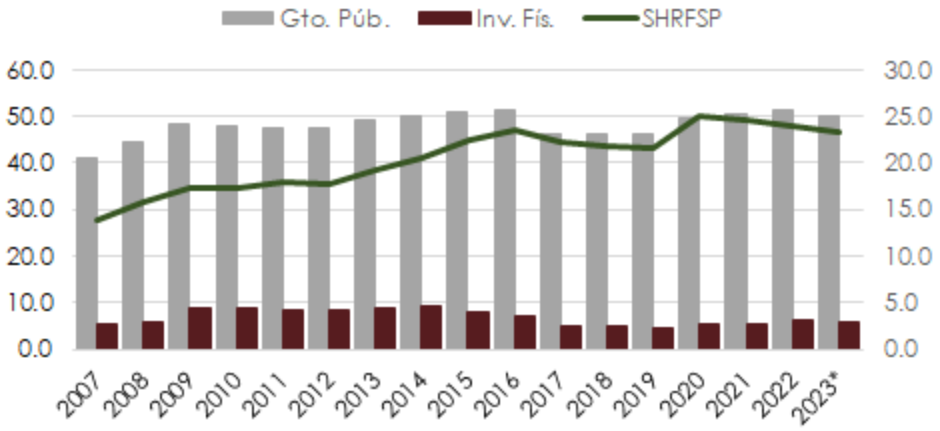
*Cifras estimadas para 2023.
FUENTE: elaborado por CEFP con información de SHCP e INEGI.

Por otra parte, comparado con el tamaño de la economía, se observa que el gasto público pasó de representar 20.6 por ciento del PIB en 2007 a 25.0 por ciento de dicho producto en 2023; es decir, un incremento de 4.4 pp del PIB. De manera particular, el gasto en inversión física aumentó de 2.6 a 2.8 por ciento, en el mismo periodo, lo que significó un aumento de 0.2 pp del PIB.

Gráfico 12

SHRFSP, Gasto Público e Inversión Física

(% del PIB)

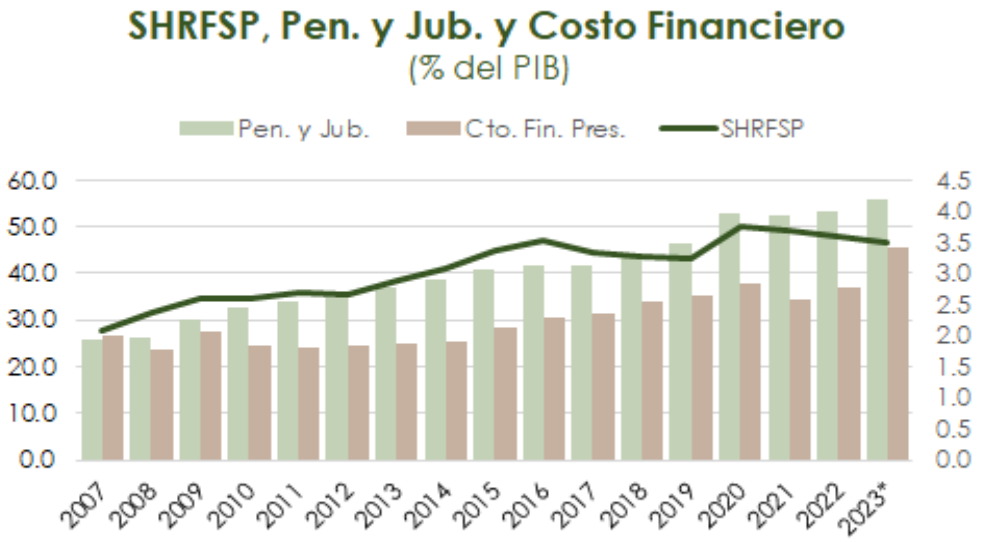


*Cifras estimadas para 2023.
FUENTE: elaborado por CEFP con información de SHCP e INEGI.

De acuerdo a lo anterior, se podría inferir que, con respecto al tamaño de la economía, la deuda ampliada ha seguido una tendencia creciente; reflejando en alguna medida lo observado en el gasto público; pero en contraste, la inversión física, a pesar de algunos incrementos importantes en el periodo de análisis,observa una treyectoria distinta a ellos; lo que induce a inferir aue el aumento de la deuda no ha provocado la ampliación de los activos físicos del gobiereno mexicano. Si bien, en años recientes se advierte una ligera recuperación de la inversión pública, en contraste con un menor SHRFS, es decir una relación adecuado.

A su vez, el gasto en pensiones y jubilaciones registró un crecimiento promedio anual de 6.4 por ciento real, mientras que el costo financiero lo hizo a una tasa media de 4.8 por ciento real. En términos del PIB, en 2007 las pensiones significaron 1.9 por ciento, y para 2023 habrán aumentado su proporción a 4.2 por ciento. El costo financiero por su parte aumentó de 2.0 a 3.4 por ciento, en ese mismo periodo.

Gráfico 13



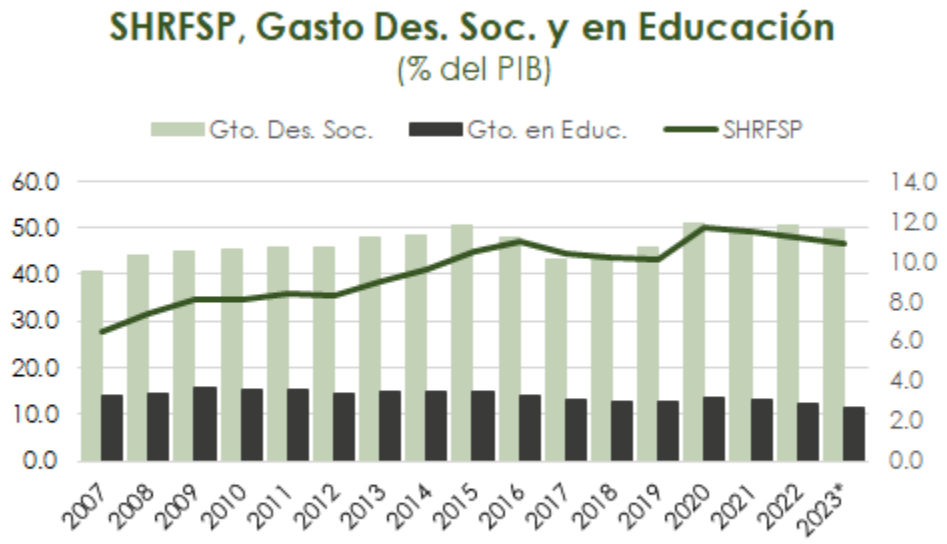
*Cifras estimadas para 2023.
FUENTE: elaborado por CEFP con información de SHCP e INEGI.

Así que, tanto el gasto en pensiones como el destinado al costo financiero de la deuda mostraron tendencias crecientes con respecto al PIB; entre 2007 y 2023, tendieron a acercarse a duplicar su particiapación en el PIB. Al

analizar estos incrementos y relacionarlos con el aumento del SHRFSP, se puede apreciar que hay un claro vínculo entre el pago a pensiones y la deuda pública. Esto sugiere que uno de los factores causales del incremento de la deuda pública es el peso que anualmente representa el pago de pensiones; por lo que el margen fiscal se ha reducido en los últimos años. Asimismo, también existe una relación directa entre el costo financiero presupuestario y la deuda pública derivado del tipo de cambio y de las tasas de interés que le afectan directamente. El costo financiero llegó a representar 2.8 por ciento del PIB en 2020 y en 2022, por la crisis económica y por las elevadas tasas de interés registradas.

Con relación al tamaño de la economía, el gasto en desarrollo social pasará de 9.4 a 11.6 por ciento del PIB, entre 2007 y 2023. Solamente en educación el gasto disminuyó de 3.2 a 2.7 por ciento, en el mismo periodo.

Gráfico 14



*Cifras estimadas para 2023.
FUENTE: elaborado por CEFP con información de SHCP e INEGI.

Se puede apreciar que el gasto en desarrollo social ha mantenido un comportamiento relativamente constante, mientras que el gasto en educación muestra una tendencia decreciente, a contrario de la tendencia observada en la deuda ampliada.

3.3 Medición de la sostenibilidad en México

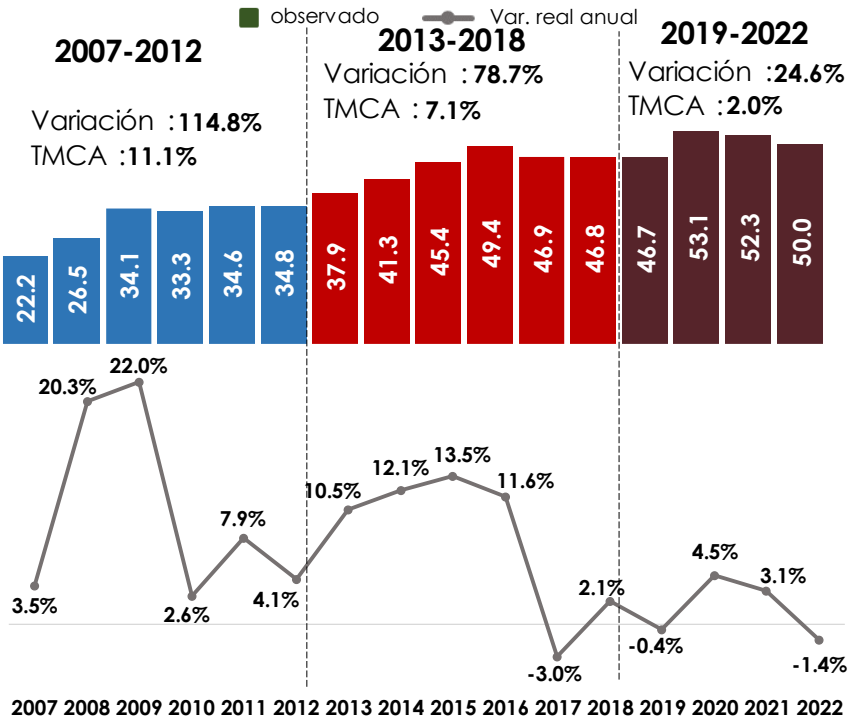
El periodo comprendido entre 2007 y 2022 ha sido testigo de una serie de eventos y cambios, tanto a nivel doméstico como internacional, los cuales han influido en la manera en que México ha abordado la sostenibilidad fiscal. A lo largo de estos años, México enfrentó una serie de acontecimientos económicos y políticos que impactaron su capacidad para mantener finanzas públicas estables y equilibradas.

Estos hechos se han visto reflejados en la evolución que ha tenido la deuda, por ejemplo, entre 2007 y 2012 la Deuda Bruta pasó de 22.2 por ciento a 34.8 por ciento del PIB (un umento de 12.6 puntos porcentuales), lo que representó un crecimiento medio anual de 11.1 por ciento y una variación total de 114.8 por ciento, esto debido a que la deuda creció en 20.3 y 22.0 por ciento anual durante 2008 y 2009, producto de la crisis financiera (ver gráfico siguiente).

Gráfico 15

Deuda Bruta del Sector Público

(porcentaje del PIB y var. real anual)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la Cuenta Publica 2007-2022

Durante el periodo 2013-2018 se reportó un crecimiento medio anual de la deuda de 7.1 por ciento, pasando de 37.9 a 46.8 por ciento del PIB (8.9 puntos porcentuales más), lo que implicó un crecimiento total real de 78.7 por ciento, derivado de los déficits fiscales constantes del balance primario entre 2013 y 2016 y el crecimiento del tipo de cambio entre 2015 y 2016 de 19.3 y 17.3 por ciento, respectivamente.

En este periodo destaca el año 2017 con una caída de la deuda de 3.0 por ciento, producto de la desaceleración de la depreciación del tipo de cambio en 1.3 por ciento y de la aplicación de ingresos excedentes para su amortización, conforme al marco normativo de finanzas públicas.

Durante el periodo 2019 y 2022 se reportó una variación media anual de 2.0 por ciento, pasando de 46.7 a 50.0 por ciento del PIB (3.3 puntos

porcentuales); y un aumento acumulado de los últimos cuatro años de 24.6 por ciento.

A pesar de que el gráfico previo muestra la evolución de la deuda bruta de manera sexenal (mediano plazo), esta cifra por sí sola no proporciona una imagen completa de la sostenibilidad de la deuda, por lo que, siguiendo la metodología expuesta en el capítulo previo (puede consultar el Anexo A para una descripción detallada de cómo estimar los indicadores), se estimó la trayectoria de la deuda sostenible, considerando la evolución de la tasa de interés y la tasa de crecimiento del PIB, pues como establecen Arenas (2016), Instituto Belisario Domínguez (2018) y CEFP (2007), estos factores influyen de manera considerable en la sostenibilidad.

Por ejemplo, la tasa de interés afecta directamente el costo de la deuda pública; si esta es alta, el costo de la deuda será mayor, lo que puede generar un aumento en el déficit fiscal y dar lugar a nueva deuda. Por lo tanto, es importante que la tasa de interés sea sostenible a largo plazo para garantizar la estabilidad financiera del país. Por otro lado, el crecimiento económico es importante porque afecta la capacidad del gobierno para generar ingresos y reducir el déficit fiscal. Si el crecimiento económico es alto, el gobierno puede recaudar más ingresos fiscales y reducir el déficit fiscal, lo que puede contribuir a la sostenibilidad fiscal.

Dado que el crecimiento y la tasa de interés fluctúan dependiendo de factores internos y externos, no se puede tener un indicador estático, si no que se debe realizar una estimación dinámica de la trayectoria de la deuda, por lo que aplicando lo establecido en el capítulo segundo, se obtiene la trayectoria sostenible de la deuda.

Para ello, retomando el modelo estándar ampliamente explicado en la sección uno, para construir la deuda sostenible, se parte de la ecuación 6 de la sección 1.4 con el propósito de obtener la deuda sostenible como proporción del PIB, considerando la tasa de interés de referencia de

BANXICO a partir de 2008 [175] y la tasa de crecimiento real del PIB entre 2007-2022, así como los datos registrados de la deuda bruta de la SHCP[176], para cada uno de los años del periodo considerado.

Una vez construida la tendencia de la deuda sostenible (ver gráfico siguiente) aquellos montos de deuda que se encuentren por arriba de la tendencia sostenible se considera que aumentan su deuda por arriba de su nivel de largo plazo, mientras que, todos los valores menores a esta tendencia representan un nivel de deuda sostenible, a esta diferencia se le denomina brecha de sostenibilidad de la deuda.

Otro factor a considerar es la Posición Fiscal Sostenible (PFS), que como se explicó en la sección 1.4, cuando se tiene un valor del indicador mayor a uno, significa que la autoridad fiscal tiene una política inconsistente con su meta respecto de la razón de deuda a PIB, lo que se conoce como región de insostenibilidad. Esto quiere decir que el ritmo de endeudamiento es mayor al del poder de compra, por el contrario, si el valor es menor que uno y mayor que cero, indica que la posición fiscal es consistente con las condiciones requeridas para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, mientras que si este es negativo, quiere decir que se está reduciendo la deuda de largo plazo (ver Gráfico).

En el periodo 2007-2012 se pude observar que en promedio la deuda es mayor a su tendencia sostenible en 1.14 puntos porcentuales (pp), si bien durante 2007 se tuvo una deuda observada de 22.2 por ciento del PIB, ésta es menor a su nivel de sostenibilidad en 0.8 pp, los años siguientes tuvieron un notable cambio tendencial, que se puede explicar por la crisis financiera de 2008-2009 que produjo una brecha de la deuda de 2.7 y 4.6 puntos

[175] Para 2007 se consideró la tasa de interés interbancaria

[176] Si bien la forma más amplia de la deuda es SHRFSP esta construcción considera elementos como la deuda de Banca de Desarrollo y Fondos y Fideicomisos, el FARAC, así como los Pasivos del IPAB, los cuales no corresponden a la definición de sostenibilidad fiscal del modelo estándar debido a que no están relacionados con la variabilidad del balance primario.

porcentuales en esos años, lo que indicaría un claro desvió de la tendencia sostenible de largo plazo, sin embargo, esta se recuperaría en los años 2010 y 2012 en donde la deuda observada fue menor a la tendencia de largo plazo, lo que no pudo compensar la tendencia creciente de la brecha.

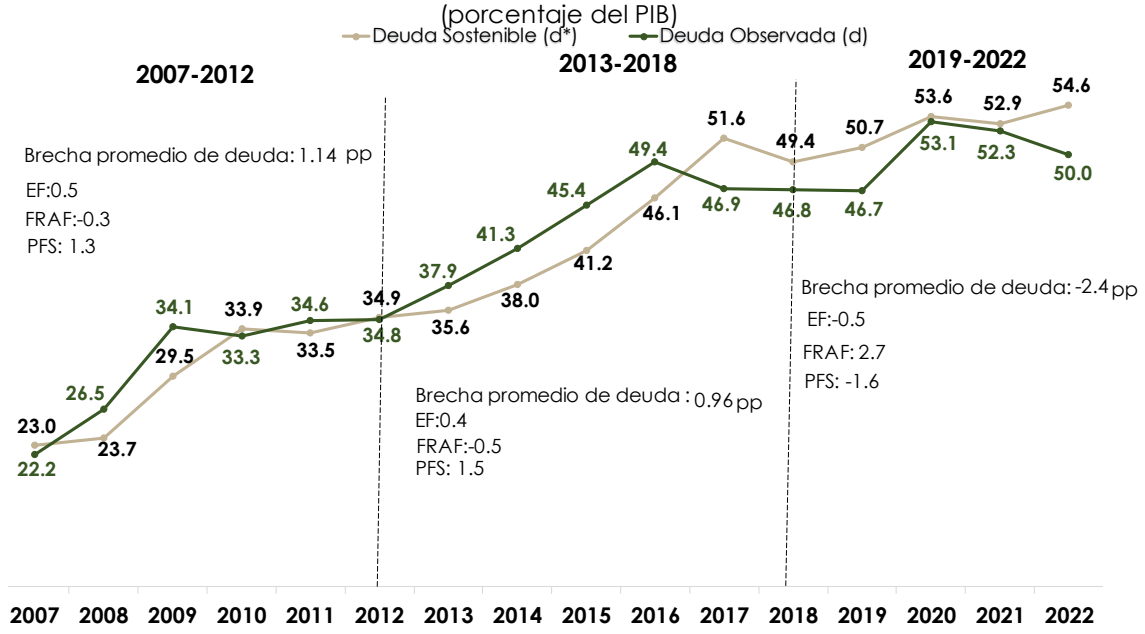
Este resultado es congruente si se considera que la tasa de crecimiento medio anual de la deuda fue de 11.1 por ciento anual y el crecimiento del PIB promedio fue de 1.8 por ciento, mientras que la tasa de interés tuvo una caída promedio de 6.7 por ciento; lo que incluso tendría impacto en periodos posteriores.

Al analizar el PFS podemos observar que su valor de 1.3, indica que la autoridad fiscal generó deuda en su región de insostenibilidad, lo que implicó un avance por arriba del que se podría mantener a ese nivel de crecimiento con la tasa de interés vigente. Si ese ritmo se hubiera mantenido en el mediano plazo se habría llegado a un nivel de deuda que no podría ser cubierto. Adicionalmente podemos ver que la reacción de la autoridad fiscal (FRAF) fue de 0.3 puntos porcentuales, esto quiere decir que las variaciones del balance primario por arriba del monto sostenible produjeron un mayor stock de deuda en 0.3 puntos porcentuales del PIB.

Gráfico 16

Deuda Bruta del Sector Público y la tendencia de la Deuda Sostenible

(porcentaje del PIB)



1/ Medición cuatrianual

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la Cuenta Publica 2007-2022

Al considerar el periodo 2013-2018 se puede observar que durante los primeros cuatro años la tendencia de la deuda observada fue muy superior a la tendencia sostenible, lo que a su vez aceleró el crecimiento de la deuda como porcentaje del PIB hasta un 49.4 por ciento de él. Este hecho se reflejó en un déficit creciente de hasta 3.4 por ciento del PIB en 2015, lo que llevó al gobierno federal a implementar una estrategia de consolidación fiscal, basada principalmente en la contracción y contención del gasto público.

A lo largo del periodo, la deuda observable en promedio fue superior a su tendencia de largo plazo en 0.96 pp, lo cual es reforzado si observamos la rapidez con la que crece la deuda con respecto al PIB entre 2012 y 2016. La PFS del periodo es de 1.5 puntos, lo que implicaría que la posición fiscal de la autoridad no era sostenible si se mantenía sin cambio, incluso si comparamos con la actuación de los otros dos periodos considerados, podemos observar que fue el crecimiento de la deuda más notable con respecto al PIB. Si se mide la reacción de la autoridad fiscal a través de la

FRAF, se puede observar que el déficit derivado de las acciones de política fiscal representó un aumento de la deuda en 0.5 puntos porcentuales.

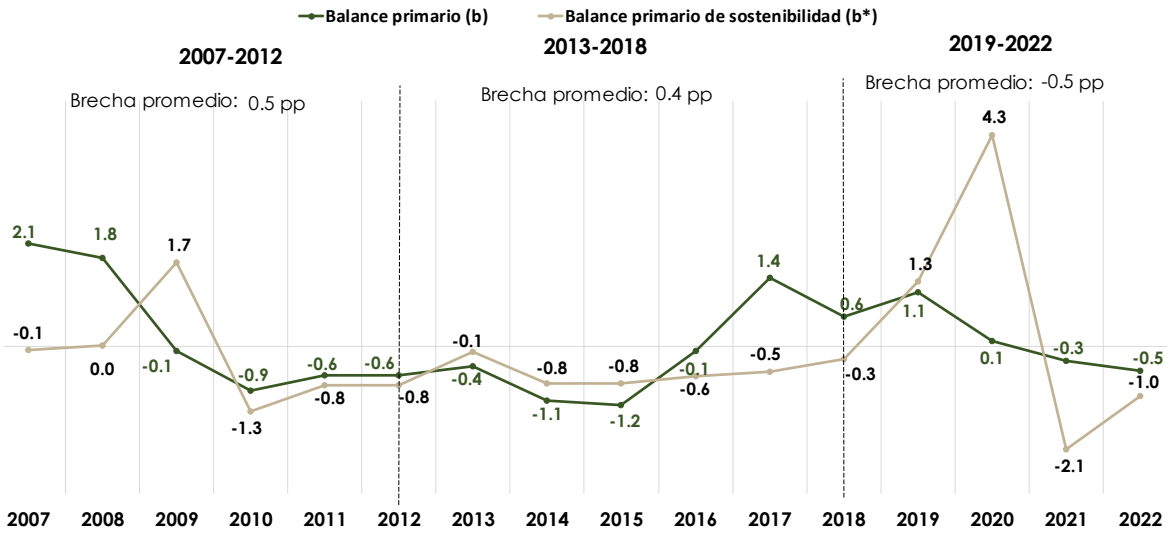
Finalmente, entre 2019 y 2022 se aprecian dos comportamientos significativos, previo a la pandemia se buscó mantener la deuda como porcentaje del PIB, sin embargo, con el incremento sustancial de los requerimientos de recursos para atender la crisis sanitaria y el paro económico (se registró una caída de la economía en 2020 de 8.7 por ciento real), causado por las medidas para evitar los contagios. Así, los incrementos de la tasa de interés para contener la inflación (producto de la ruptura de la cadena de suministros) implicaban que el balance primario requería lograr un superávit de 4.3 por ciento para mantener la deuda sin cambios (ver gráfico siguiente).

Al calcular el balance primario sostenible, es decir aquél que contribuye a mantener la acumualción de la deuda en los límites de su sostenibilidad, reflejada como la capacidad de pago del estado para solventar sus compromisos, se observan los siguientes resultados adicionales.

Gráfico 17

Balance Primario y Balance Primario Sostenible

(porcentaje del PIB)



1/ Medición cuatrianual

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la Cuenta Publica 2007-2022

Dadas las condiciones económicas en esos años (2019-2020) se registró un superávit de 0.1 por ciento, lo que implicó un incremento de la deuda de 46.7 a 53.1 por ciento del PIB (tanto por el incremento de la tasa de interés, como la baja del PIB que proporcionalmente representaba un aumento de la deuda), sin embargo, derivado de la brecha existente en 2019 (de 4.0 puntos porcentuales) la deuda no rebasó la tendencia de sostenibilidad en 2020.

Durante 2021 (año que también se registraron cierres parciales por la pandemia) y 2022 la recuperación económica y la captación de mayores ingresos producto de la estrategia ABC y de la recuperación de recursos de los grandes contribuyentes, se produjo una tendencia a la baja de la deuda, derivada de un déficit menor al requerido para mantener la deuda sin cambios, lo que modificó la tendencia de crecimiento de la deuda produciendo una brecha de 4.6 puntos porcentuales en 2022.

Al evaluar la posición fiscal de sostenibilidad, se observa que en el periodo estudiado cambia la tendencia de los sexenios previos al presentar un índice de -1.6 por ciento, lo que representaría un periodo de desendeudamiento; esto debido a que a pesar de que la pandemia incrementó la deuda, al no rebasar la tendencia de sostenibilidad (durante este periodo se reporta una brecha promedio de -2.4 puntos porcentuales) y por el contrario, cambiar la tendencia de endeudamiento en 2022 y las expectativas de baja de la tasa de interés produjeron que el valor de la deuda de largo plazo se redujera, lo que significó un cambio sustancial de paradigma.

La reacción de la autoridad fiscal medida con el indicador de FRAF fue de 2.7 puntos, esto quiere decir que, los cambios en el balance primario produjeron una caída de 2.7 por ciento en el nivel de deuda, lo que respalda la tendencia de desendeudamiento señaladas por los indicadores previamente expuestos, reflejados tanto en la baja del SHRFSP de 50,2 a 46.5

por ciento del PIB, entre 2020 y 2023, como de la deuda bruta del sector público de 53.1 a 50.0 por ciento del PIB.

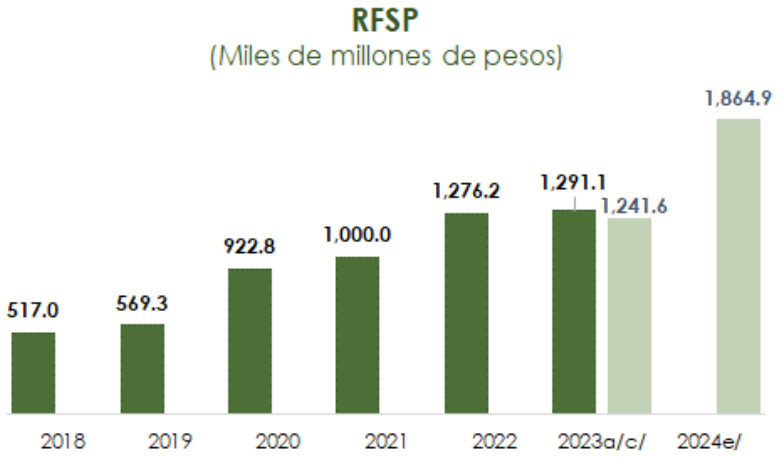
4 Perspectiva de la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas en México, 2024-2028

4.1 Estimaciones de deuda en el escenario previsto por la SHCP

De acuerdo con los Criterios Generales de Política Económica 2024 que entregó la SHCP en el Paquete Económico 2024, se mostró la propuesta de los Requerimientos Financieros del Sector Público de mediano plazo en México, así como su suma de los saldos históricos de los requerimientos financieros del sector público.

En el documento, la SHCP calcula que para 2023 los RFSP cierren en un billón 241 mil 602.5 mdp, monto inferior a lo establecido en los CGPE 2023, cuyo cálculo fue por un billón 291 mil 149.1 mdp.

Gráfico 18

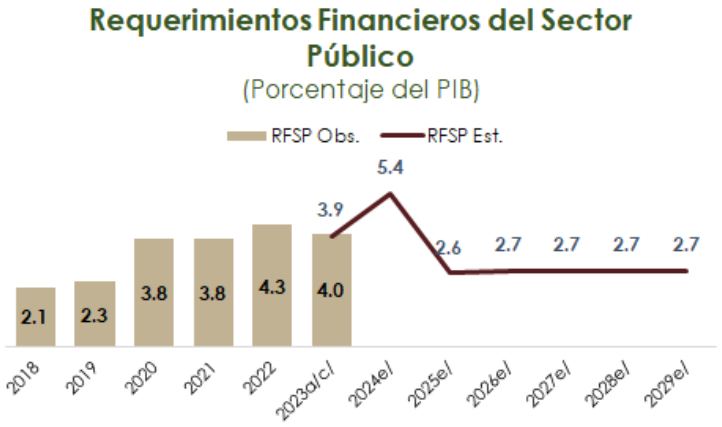


a: aprobado, c: cierre estimado, e: estimado.
NOTA: elaborado por CEFP con información de SHCP, CGPE 2024.

Tales cifras equivalen, en términos del PIB, que los RFSP reduzcan su participación a 3.9 por ciento en el cierre de 2023, proporción inferior en 0.1

pp a la meta de RFSP de 4.0 por ciento del producto, estimada originalmente en los CGPE 2023.[177]

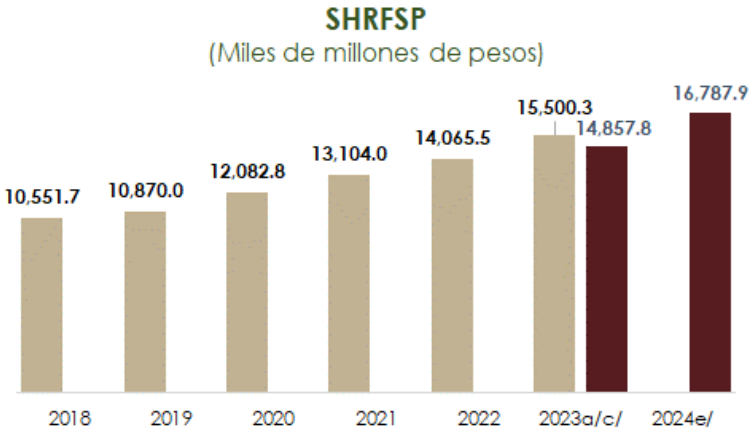
Gráfico 19



a: aprobado, c: cierre estimado, e: estimado.
NOTA: elaborado por CEFP con información de SHCP, CGPE 2024.

En tanto, se espera que el SHRFSP cierre en 14 billones 857 mil 772.7 mdp, cifra menor a la estimada el año previo en 15 billones 500 mil 270.6 mdp.

Gráfico 20

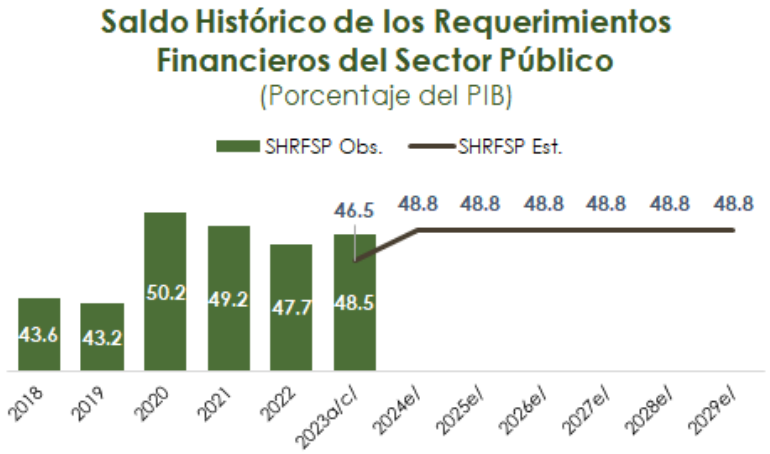


a: aprobado, c: cierre estimado, e: estimado.
NOTA: elaborado por CEFP con información de SHCP, CGPE 2024.

[177] En los CGPE 2023 se estableció la meta de 4.1 por ciento del PIB para los RFSP y de 51.0 por ciento para el SHRFSP, pero las cifras se actualizaron considerando el cambio de año base del PIB nominal de 2013 a 2018.

Y en relación a la economía mexicana, se estima que el saldo alcance 46.5 por ciento, menor en 2.0 pp al aprobado en los CGEP 2023 de 48.5 por ciento del PIB.[178]

Gráfico 21



a: aprobado, c: cierre estimado, e: estimado.
NOTA: elaborado por CEFP con información de SHCP, CGPE 2024.

Para el 2024, los RFSP se estiman en un billón 864 mil 872.3 mdp, cifra mayor en 623 mil 269.8 mdp al estimado para el cierre de este año y 573 mil 723.2 superior a lo previsto en los CGPE 2023. En términos del PIB, se espera que los RFSP representen 5.4 por ciento del PIB, 1.5 pp más que lo previsto para el cierre de 2023 y 1.4 pp por encima de la estimación original, también para este año. Con ello, el saldo histórico se calcula en 16 billones 787 mil 906.1 mdp, monto mayor por un billón 930 mil 133.4 mdp a lo calculado para el cierre de 2023 y un billón 287 mil 635.5 por arriba de lo aprobado originalmente. Comparado con el tamaño de la economía, se estima en 48.8 por ciento, proporción mayor en 2.3 pp calculado al término de este año y 0.3 pp más que lo establecido en los CGPE 2023.

En 2025 se espera que los RFSP signifiquen 2.6 puntos porcentuales del PIB y posteriormente del 2026 a 2029, se estiman en 2.7 por ciento del PIB. Estos montos permitirían que el SHRFSP permanezca constante en 48.8 por ciento

[178] *Ídem.*

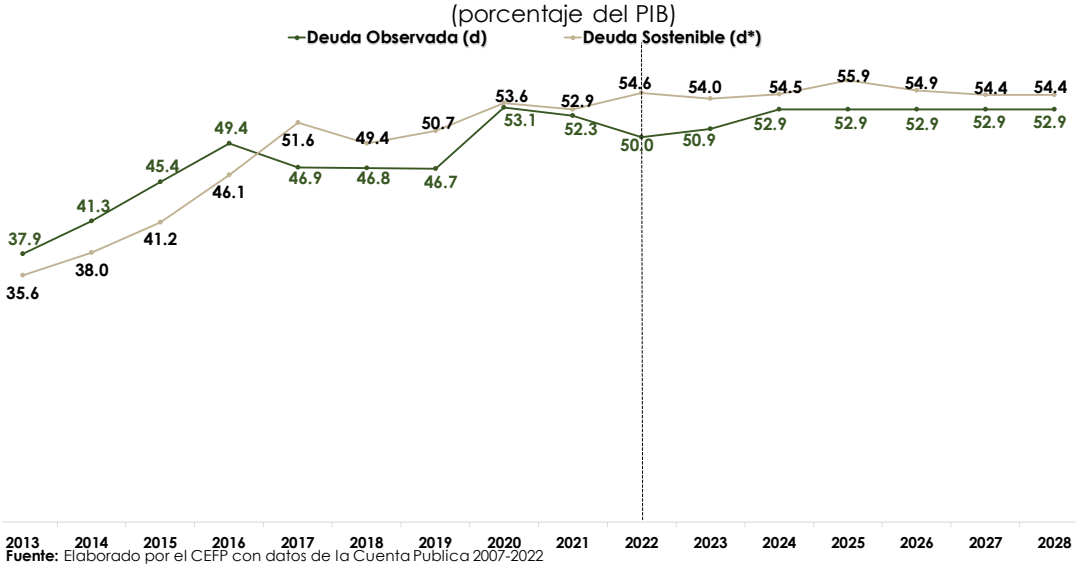
del PIB, de 2025 hasta 2029. Sin embargo, lo anterior podría ajustarse en función de la evolución de distintas variables macroeconómicas y una senda más favorable de los ingresos.

Este es el marco macroeconómico que se consideró para las estimaciones anteriores, en los CGPE 2024.

Gráfico 22

Tendencia de sostenibilidad de la deuda 2023-2028

(porcentaje del PIB)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la Cuenta Pública 2007-2022

A partir de tales proyecciones, aplicando las ecuacionesn respectivas, se estimó la tendencia de la deuda sostenible, y se observa que esta se mantendría sin cambios, como estima la SHCP, la deuda observada entre 2024 y 2028 se ubicaría en 52.9 por ciento del PIB, mientras que la tendencia de largo plazo de la deuda tendería a 54.4 por ciento, lo que en promedio representaría una brecha de 1.5 pp. Dando lugar a una senda sostenible de la deuda mexicana bajo las proyecciones de la SHCP y con el escenario previsto por ella en los CPE 2024.

4.2 Retos futuros y sus medidas de contención

México enfrenta un panorama demográfico complejo, caracterizado por el envejecimiento de la población y una creciente esperanza de vida. Esto ha aumentado significativamente la presión sobre los sistemas de pensiones existentes, tanto públicos como privados. La insuficiencia de los ahorros para la jubilación y los déficits en los fondos de pensiones han generado una crisis que amenaza con afectar la seguridad financiera de las generaciones mayores y, al mismo tiempo, aumentar las demandas sobre los recursos fiscales relacionadas con el envejecimiento de la población, pues su crecimiento representará myores requerimientos de recursos para salud e infraestructura, por lo que las principales presiones de gasto que deben considerarse para mantener la sostenibilidad fiscal son las siguientes:

Reforma al Sistema de Pensiones: Una de las principales presiones del gasto proviene de los sistemas de pensiones. Es necesario considerar reformas que mejoren la eficiencia y equidad en la gestión de estos sistemas, incluyendo posibles ajustes en las edades de jubilación, beneficios y contribuciones, y la promoción de planes de pensiones privados para aliviar la carga sobre el sistema público.

Reforma en el Sistema de Salud: El gasto en salud también es una fuente importante de presión estructural. En los próximos años hay al menos dos escenarios en materia de salud que pueden erosionar las finanzas públicas: el primero es la aparición de enfermedades contagiosas como epidemias o pandemias (como el COVID-19) que pueden generar gastos imprevistos en sistemas de salud para responder a la crisis y proporcionar atención médica a una gran cantidad de personas; por lo que es necesario tener un fondo de emergencia que atienda esta problemática, cada vez más recurrente.

Otro escenario es el incremento de las necesidades de servicios médicos relacionadas con el envejecimiento de la población y el crecimiento de las enfermedades crónicas, que están relacionadas a las condiciones

estructurales de la pirámide poblacional la cual está en proceso de evolución a una reducción en la base y el crecimiento de los estratos medios. Por lo que es necesaria la implementación de reformas que mejoren la eficiencia en la prestación de servicios de salud y reduzcan los costos de atención médica, y sistemas de retribuciones progresivos a los servicios de salud públicos, además de reforzar el fomento de prácticas sociales profilácticas generalizadas e inducción de una cultura de vida saludable.

Retos Ambientales y Sostenibilidad Fiscal

La sostenibilidad ambiental es esencial para el bienestar futuro de México. El cambio climático, la gestión de recursos naturales y la mitigación de desastres naturales son preocupaciones críticas. Los costos asociados a la adaptación y la mitigación ambiental pueden afectar significativamente el presupuesto público. Mantener un equilibrio entre el desarrollo económico y la protección ambiental requerirá medidas fiscales estratégicas y una planificación adecuada.

Reforma fiscal progresiva: Para abordar las presiones estructurales del gasto y lograr la sostenibilidad fiscal en el período 2024-2028, se debe realizar una reforma fiscal progresiva con el objetivo de aumentar la equidad tributaria, garantizar una distribución más justa de la carga fiscal y mejorar la sostenibilidad fiscal a largo plazo, la cual debe contener un aumento en las tasas de impuesto sobre la renta para las personas con ingresos más altos, de modo que paguen una proporción mayor de sus ingresos en impuestos, así como la creación de más fracciones en el último nivel de ingresos.

Adicionalmente se debe establecer un impuesto complementario federal progresivo al uno por ciento de los contribuyentes de mayores ingresos, propuestas como las realizadas por OXFAM (2022) sugieren que un impuesto debe tener una tasa del 2% para quienes posean más de 20 millones de pesos, del 3% para aquellas personas cuya fortuna se encuentre arriba de 100 millones de pesos, y del 5% para los que estén por arriba de los mil

millones de pesos, dado que este impuesto a las grandes fortunas permitiría recaudar hasta 270,000 mdp anuales.

Se deben evaluar, examinar y eliminar las renuncias recaudatorias que estén beneficiando a contribuyentes con ingresos dentro del decil de ingreso más alto, así como revisarse propuestas que actualmente están en la discusión internacional como el impuesto a las herencias, el impuesto a las grandes tecnológicas, fortalecer la regulación de uso de suelo y aplicar un impuesto a los grandes poseedores de tierras en base a su valor catastral, entre otras.

5 ANEXO

Anexo A.

Descripción del modelo

Para poder entender la sostenibilidad fiscal es necesario entender el marco conceptual de análisis. Este modelo como se mencionó con anterioridad parte de que la restricción presupuestaria del Gobierno es la suma de la restricción presupuestaria de sus contribuyentes[179] en el tiempo, por lo que sus fuentes de recursos son los ingresos del sector público (I), y el endeudamiento ; sin embargo, a diferencia de los individuos el gobierno tiene la posibilidad de incrementar la base monetaria .

Cabe aclarar que los recursos obtenidos por la variación cambiaria, las coberturas petroleras, los ingresos excedentes y transferencias de los Fondos de Estabilización, así como el interés obtenido por el resguardo de sus recursos están considerados como ingresos presupuestarios, esto debido a que estos recursos pasan a la disposición del Estado a través del mecanismo de transmisión de los ingresos presupuestarios, ya sea como aprovechamientos u otros ingresos (como por ejemplo el Remanente de Operación de Banco de México en el caso de México, que se consideran como otros aprovechamientos).

En el lado de los pasivos, las salidas de recursos se engloban en dos términos, el gasto primario (G_t) y el costo financiero de la deuda que es el producto de la tasa de interés (r) y el stock de deuda (D). Finalmente, la restricción presupuestaria es la siguiente:

(1)

Sin embargo, debido a las condiciones legales y económicas de la mayoría de los países en desarrollo y desarrollados la emisión monetaria se ha

[179] Cabe resaltar que esta restricción considera a todos los contribuyentes, tanto personas físicas como morales.

separado de decisiones de la administración pública y se ha trasladado a los bancos centrales, por lo que, la variación monetaria correlacionada a los requerimientos financieros el sector público debería tender a cero, redefiniendo la ecuación de la siguiente manera:

(2)

Al igual que se haría con un individuo si se quiere analizar la variación en la deuda se tiene que iniciar definiendo el balance presupuestario (Bp_t), desplazando los ingresos que se define como

(3)

Donde I_t : es el Ingresos Públicos del Gobierno en un punto específico del tiempo, G_t :es el gasto primario y rD_{t-1} es el costo financiero de la deuda, este se compone por el producto del stock de deuda inicial y la tasa de interés real[180]. Si los ingresos públicos son mayores a sus requerimientos financieros (para este modelo simplificado se considera gasto y costo financiero) se tendría un superávit, lo que implicaría un excedente de recursos; el cual se destinarían al pago del stock de deuda D_t obteniendo un nuevo nivel en el stock de deuda en el siguiente periodo (D_t), por lo que el balance está en función inversa a la evolución de la deuda. Caso contrario, si Bp_t es menor que 0, esto quiere decir que los ingresos son menores a los requerimientos financieros, por lo que ese faltante de recursos se obtendrán a través de deuda[181], lo que incrementaría la deuda. Por lo que la ecuación 1 puede traducirse de la siguiente manera:

(4)

[180] Para simplificar el análisis se considera la tasa real, sin embargo, la aplicación de la inflación tiene efectos significativos en la deuda como se verá más adelante.

[181] Para este modelo simplificado no se considera el desabasto de los requerimientos financieros que tiene el Estado; esto quiere decir que el Gasto comprometido debe ser pagado y no se puede entrar en Default de la deuda (termino que se utiliza para referirse cuando un país no paga su deuda o incumple con sus obligaciones de pago de manera total o parcial)

Como se sabe, los ingresos y gasto están en función del producto interno bruto (Y_t) y su variación, por lo que si se divide sobre este indicador y se reordenan algunos términos es posible llegar a la ecuación siguiente:

(5)

Si se agrupan términos la ecuación quedaría de la siguiente forma:

Si se integra la definición de Balance primario (B) como la diferencia entre los ingresos y el gasto primario, y se sustituye la ecuación, se puede transformar de la siguiente forma:

Si se considera lo siguiente:

- $Y_t = Y_{t-1} * (1+g)$

Donde el PIB actual es el producto entre el PIB un periodo previo (Y_{t-1}) por la tasa de crecimiento (g) más 1. Por lo que,

Si se simplifica la ecuación con base en las siguientes consideraciones:

-
- =

La variación de la deuda como porcentaje del PIB seria la siguiente;

Al relacionar el saldo de la deuda pública en dos periodos consecutivos, la ecuación anterior permite construir la restricción presupuestal intertemporal del gobierno mediante un proceso iterativo:

(a)

Se incluye la definición b en la ecuación a

Si se asume que el valor presente descontado de la deuda en un tiempo futuro muy distante es igual a cero, lo que necesariamente implica que el endeudamiento no puede crecer explosivamente, el segundo término de la ecuación desaparece en el límite cuando *n* tiende a infinito; el proceso iterativo convergirá a la restricción intertemporal del sector público:

(A)

Siguiendo a Santaella (2001) y a Rosales y Del Río (2018), se define primero el concepto de superávit primario permanente como aquel balance constante en el

tiempo cuyo valor presente descontado es igual al de la trayectoria del superávit primario planeado:

Sustituyendo en la ecuación A, para definir el nivel de deuda que cumple el criterio definido en el párrafo previo, se obtiene el resultado siguiente:

Despejando, con el objetivo de obtener el balance primario de superávit permanente factorizando y despejando en función a se obtiene la siguiente expresión:

(B)

La ecuación anterior indica que, bajo una senda sostenible, el superávit primario debe ser suficiente para cubrir el costo "efectivo" de intereses sobre la deuda inicial de gobierno; Si se cumple la condición de que el valor presente de los superávits primarios futuros iguale el nivel vigente de deuda, el gobierno que evita una acumulación excesiva de deuda, es capaz de contener su deuda y no hay riesgo de insolvencia.

Una vez definido el balance primario de superávit permanente es importante definir el "espacio fiscal" que se refiere a la capacidad que tiene un gobierno para llevar a cabo políticas fiscales sin comprometer la estabilidad económica. En otras palabras, es el margen que tiene una autoridad gubernamental para realizar cambios en los ingresos y gastos

públicos sin generar desequilibrios financieros o inflacionarios significativos de largo plazo[182]. Este concepto puede reducirse de la siguiente manera[183]:

$$EF_t = \qquad (c)$$

Donde EF_t es el espacio fiscal que está compuesto por la diferencia entre el balance primario efectivo () como proporción del PIB y el balance primario requerido (*) como proporción del PIB para que la deuda se estabilice, lo que significa que puede reinterpretarse para facilitar su interpretación de la siguiente manera:

$$EF_t =$$

Para calcular la deuda sostenida partimos de la ecuación siguiente:

Posteriormente consideramos balance primario de superávit permanente y despejando los términos comunes considerando que la variación de la deuda tenemos la siguiente ecuación:

(d)

[182] Este terminó ha sido presentado por la CEPAL como: "la disponibilidad de recursos para un propósito específico, que no altera la sostenibilidad de la posición financiera del gobierno o de la economía en su conjunto", sin embargo, debido a la complejidad del concepto de sostenibilidad, se hace explícitos los elementos en la definición.

[183] La definición presentada se extrajo de la definición realizada por la CEPAL y extraída de Arenas, Op. Cit, pág.42

Fuentes de Información

Akuz, Y. (2007), Debt Sustainability in Emerging Markets: A Critical Appraisal,

Arenas de Mesa, A. (2016). Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina. (LC/G.2688-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL 2016.

Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Sostenibilidad de las Finanzas Públicas en México (1997-2007), CEFP/104/2007, disponible en: https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp1042007.pdf

Chalk, N. and Hemming, R. (2000), Assessing Fiscal Sustainability in Theory and Practice, International Monetary Fund (IMF) Working Paper 00/81, Fiscal Affairs Department, IMF.

Cruz-Rodríguez, A. (2014), Assessing fiscal sustainability in some selected countries, Theoretical and Applied Economics, Vol. XXI, No. 6.

Fullwiler, S. T. (2007). Interest Rates and Fiscal Sustainability. Journal of Economic Issues, Vol. XLI, No. 4, December 2007.

Instituto Belisario Domínguez (2016). Consejos Fiscales, una alternativa institucional para fortalecer el desempeño y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Cuadernos de Investigación en Finanzas Públicas, Número 6.

Krugman, P. "Contra los Zombis. Economía, política y la lucha por un futuro mejor", Editorial Planeta S. A, 2020.

Santaella, J. A. (2001). "La Viabilidad de la Política Fiscal: 2000-2025", Gaceta de Economía, Edición Especial, Una Agenda para las Finanzas Públicas de México, ITAM, pp 37-65.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Requerimientos Financieros del Sector Público y sus Saldos Históricos. Metodología.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2023.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Documento Relativo al Cumplimiento de las Disposiciones Contenidas en el Artículo 42, Fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para el ejercicio fiscal 2024.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Plan Anual de Financiamiento, varios años.

Tanzi, V. (1985), Fiscal Deficits and Interest Rates in the United States: An Empirical Analysis 1960-84, International Monetary Fund (IMF) Staff Papers, Vol. 32, No. 4, Palgrave Macmillan Journals on behalf of the International Monetary Fund.

Tanzi, V. (1987), The Effects of Fiscal Deficits on Interest Rates: Reply to Spiro, International Monetary Fund (IMF) Staff Papers, Vol. 34, No. 2, Palgrave Macmillan on behalf of the International Monetary Fund.

Tanzi, V. and Zee, H. (1997), Fiscal Policy and Long-Run Growth, International Monetary Fund (IMF) Staff Papers, Vol. 44, No. 2, Palgrave Macmillan Journals on behalf of the International Monetary Fund.

Tello, C. "La economía política de las finanzas públicas: México 1917-2014", Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, 2014.