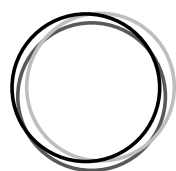


# ¿CÓMO GASTAR MEJOR PARA CRECER?

Estudio sobre gasto público frente a una inminente reforma fiscal



ethos

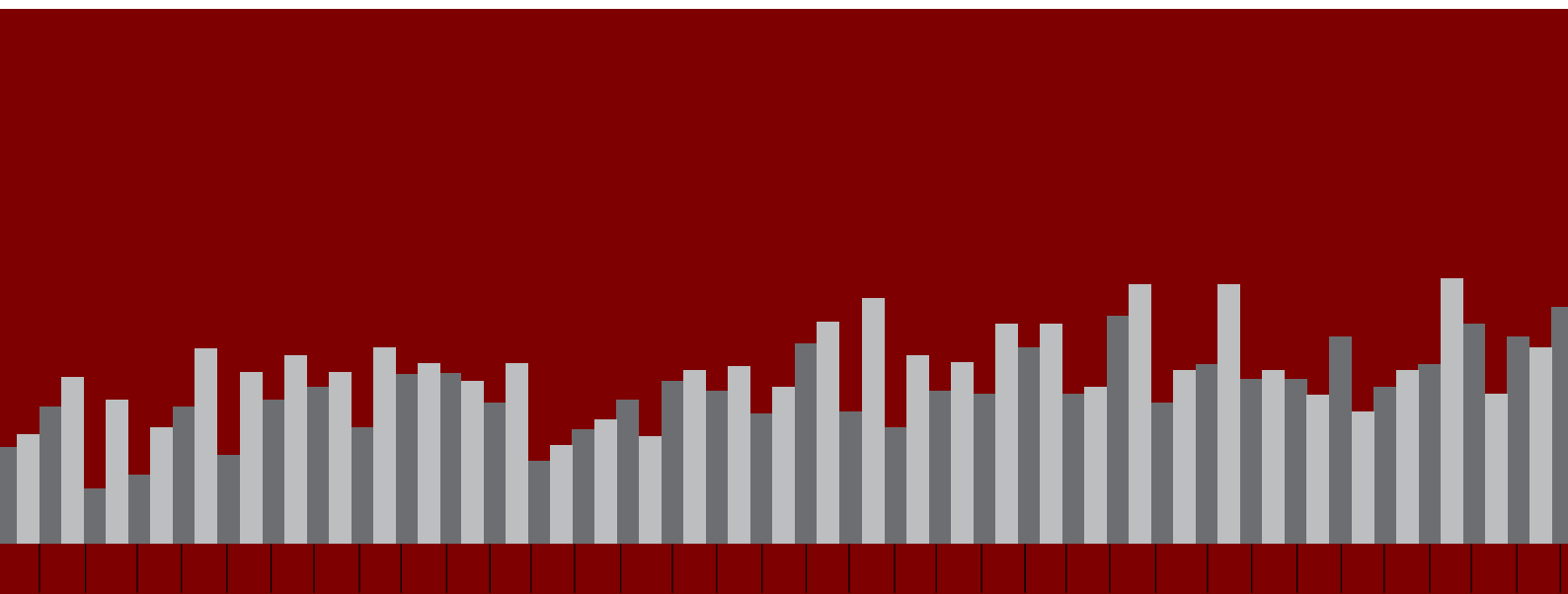
LABORATORIO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS

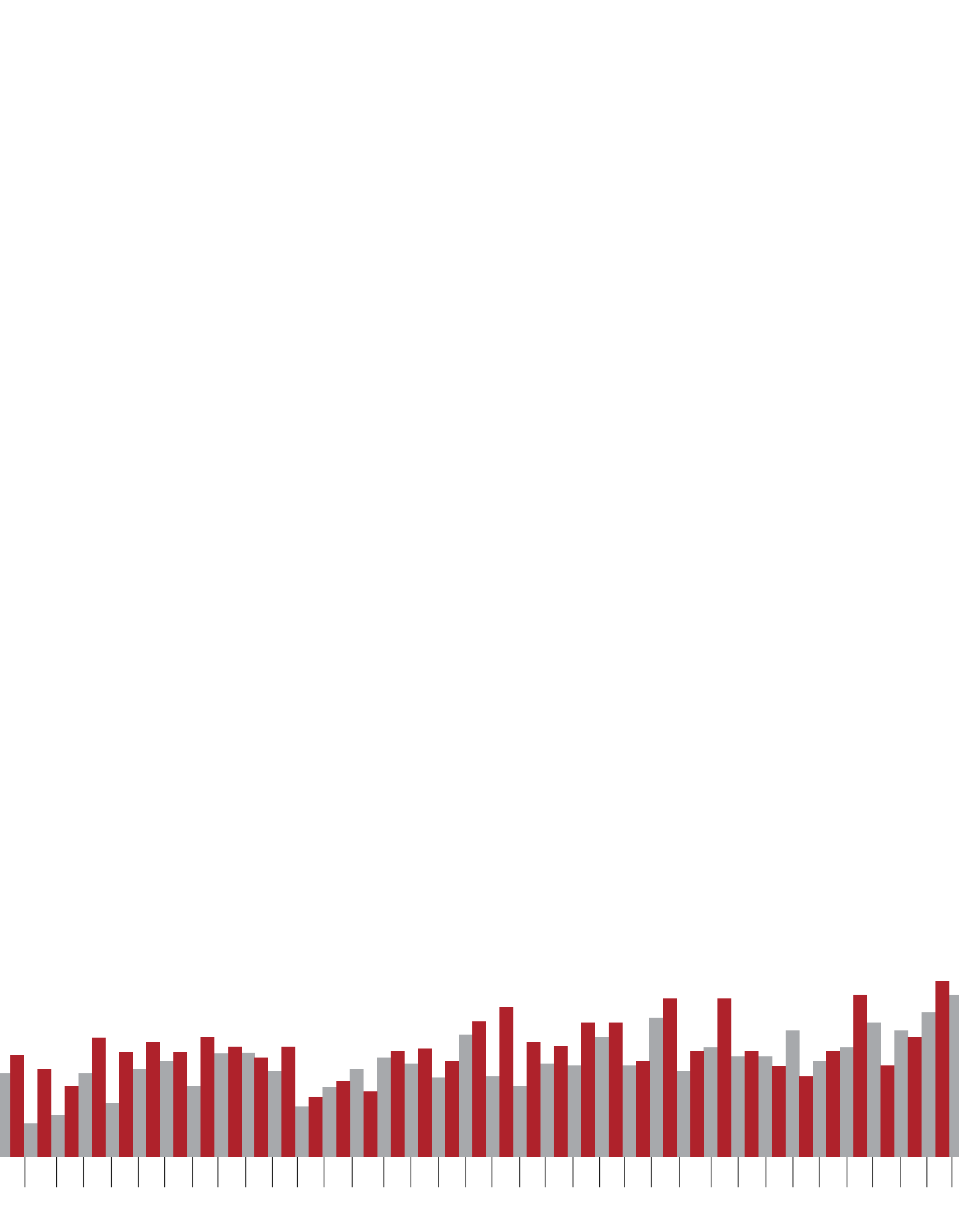
con la colaboración de  
Carlos Elizondo Mayer-Serra



de la calle  
madrazo  
mancera

Septiembre 2013





# Resumen Ejecutivo

## Introducción

Se ha generalizado la idea que México requiere de una reforma fiscal para crecer más. Para comenzar cualquier discusión sobre incrementar los impuestos en México, se necesita realizar una evaluación sobre la calidad del gasto. Más recursos fiscales mal gastados pueden llevar a un menor crecimiento. Antes de cobrar más impuestos, el gobierno debe demostrar que se puede disminuir de forma importante el desperdicio de recursos públicos y sancionar con celeridad cualquier acto de corrupción, así como incrementar de forma contundente y generalizada la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos. Una mejor asignación del gasto público que hoy tiene el gobierno haría ya, sin necesidad de más recursos, un país más productivo y equitativo.

Más gasto público no genera por sí mismo un mejor desempeño, ni se traduce automáticamente en mayor productividad o equidad. De hecho, en los últimos dos sexenios el gobierno federal ha venido ejerciendo más gasto, gracias a los mayores precios del crudo, sin que estemos creciendo a un ritmo más dinámico que nos permita lograr mayor igualdad social.

Una asignación responsable del gasto público es una de las mejores avenidas para impulsar el desarrollo y hacer de México un país más productivo y equitativo.

Se debe evitar a toda costa caer en una realidad como la de Brasil, donde en los últimos doce años el gasto gubernamental como porcentaje del PIB ha crecido de 35 por ciento a 40 por ciento con resultados magros en desarrollo humano, debajo no sólo de México, sino también del promedio de la región de Latinoamérica y el Caribe. En otras palabras, los brasileños recaudan bien, pero gastan mal. ¿En dónde queremos situar a México? El ideal sería ubicarnos en el grupo de países como Canadá y Chile que tienen un buen nivel de recaudación con una asignación del gasto público responsable, transparente y eficiente.

En este contexto surge el presente documento con el objetivo de suscitar una reflexión que contribuya a poner un alto al gasto irresponsable del gobierno, es decir, el que no ayuda a tener un país más productivo y más justo. El texto propone cuatro principios fundamentales de cómo gastar mejor los recursos públicos, así como una serie de recomendaciones sobre dónde gastar para crecer y aumentar la productividad. Cabe señalar que la discusión sobre cuál debería ser la reforma hacendaria adecuada para el país sobrepasa el alcance de este documento.

## 1. Las oportunidades que tenemos y lo que no se puede perder

### *Las oportunidades*

- Nuestro país tiene seis décadas más donde la mayoría de la población seguirá estando en edad de trabajar. Esta situación denominada bono demográfico representa una oportunidad histórica para convertirnos en una economía avanzada.
- Estados Unidos está en una revolución energética que ha llevado a precios del gas y de electricidad muy bajos. Esta revolución puede impulsar nuestra industria, siempre y cuando tengamos energía a precios competitivos con las suyas.
- Las impresoras 3-D o máquinas de manufactura aditiva tendrán un efecto importante en la producción, pues permitirán que los costos de producción sean menores.

### *Lo que no debemos perder*

- La solidez macroeconómica que, si bien es muy dependiente del ingreso del petróleo, ha permitido cruzar con cierta rapidez y sin una ruptura macroeconómica una crisis mundial como la de 2009.
- Se ha llevado a cabo un adecuado manejo de la política monetaria y hay, como consecuencia, estabilidad en las variables macroeconómicas.
- La apertura comercial ha permitido un constante crecimiento en las exportaciones. Su monto y tasa de crecimiento da cuenta que en México existe una industria competitiva.
- La creación del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI).
- La reciente reforma en Telecomunicaciones, así como la Ley General de Contabilidad Gubernamental destacan por ser políticas que, bien implementadas, incidirán directamente en la calidad del gasto.
- La injerencia en las políticas públicas por parte de las organizaciones de la sociedad civil como México Evalúa, México Unido contra la Delincuencia, Mexicanos Primero, IMCO, GESOC, entre otras.

## 2. Principios de gasto responsable

El estudio propone cuatro principios fundamentales para ejercer los recursos públicos:

- **Primero:** los recursos son de los ciudadanos, no del gobierno.
- **Segundo:** el gasto del dinero de los ciudadanos debe aumentar claramente su bienestar y ser visto como un derecho, no como un arreglo clientelar.
- **Tercero:** el sistema fiscal no debe recaer sobre los que siempre pagan y debe buscar tasas para las personas morales que sean competitivas, ya que son ellas las que generan la riqueza.
- **Cuarto:** privilegiar el gasto que va a generar rentabilidad en el futuro.

## 3. ¿De dónde partimos? el gasto en el sector público, 2000-2012

### *La magnitud del gasto público ya es importante*

- El gasto público en México es mucho mayor de lo que se recauda, gracias a los ingresos petroleros.
- En el periodo 2000-2012 el gasto neto devengado del gobierno federal aumentó 56 por ciento en términos reales con una tasa promedio anual de 5 por ciento; es decir pasó de \$2,375,056 mdp en 2000 a \$3,706,922 mdp en 2012. Esto ha sido mayor que el crecimiento de la economía, de tal suerte que el gasto público total pasó de representar 20 por ciento a 24 por ciento del PIB.
- En el gobierno federal, los ramos que más crecieron son pensiones (aportaciones a la seguridad social), aportaciones a las entidades federativas (ramo 33), educación, salud, desarrollo social, comunicaciones y transportes y seguridad pública.

## Secretaría de Seguridad Pública

- El gasto en esta dependencia duplicó su valor a partir de 2006, cuando inició la lucha contra la delincuencia organizada, creciendo a una tasa anual promedio de 14 por ciento, para llegar a un 0.26 por ciento como porcentaje del PIB en 2012.
- Los 391,059 empleados en seguridad pública y tránsito del país parecen no haber sido suficientes o carecer de las habilidades y profesionalismo necesarios para enfrentar el delito, ya que de acuerdo con INEGI de 2000 a 2011, en México el número de muertes por homicidio aumentó de 10,737 a 27,213.

## Secretaría de Salud

- En 2012 la SSA aumentó cuatro veces aproximadamente su presupuesto respecto al 2000; 85p por ciento del incremento entre 2004 y 2012 se debió al Seguro Popular (SP).
- El aumento en el presupuesto del ramo de salud fue acompañado por un incremento de 42 por ciento de médicos, incluyendo a los que están en formación; así como del personal de enfermería con 24 por ciento. Las camas pasaron de 75,303 a 84,625, lo que representa un crecimiento de 12 por ciento.
- El porcentaje de gasto público en salud respecto del PIB, según el PNUD, señala que Reino Unido gastó 8.1 por ciento, lo cual contrasta con 9.3 por ciento de Francia, 9.5 por ciento de Estados Unidos y 3.1 por ciento de México.
- A pesar de este incremento de recursos públicos en este sector, el gasto de bolsillo en salud de los mexicanos es uno de los más altos en América Latina y los usuarios no han visto un incremento significativo en la calidad de los servicios de salud que reciben.

## Secretaría de Desarrollo Social

- El ramo de Desarrollo Social ha reportado un crecimiento de 233 por ciento en los últimos doce años hasta llegar a representar 0.55 por ciento del PIB en 2012.
- La mayor parte de los recursos se han destinado al capítulo *Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas*, el cual concentró 86 por ciento y 87 por ciento del gasto total en 2000 y 2012, respectivamente.
- Oportunidades destina 7 de cada 10 pesos a las transferencias para los beneficiados, mientras que menos de 1 peso se orienta a la administración del programa.
- Sin embargo, los últimos índices de pobreza reflejan que en México los rezagos sociales se han incrementado.

## Secretaría de Educación Pública

- Entre las dependencias del gobierno federal, la SEP es la que cuenta con más recursos, pues agrupa 13 por ciento del gasto total del gobierno federal. Actualmente representa 1.64 por ciento del PIB, cuando en 2000 era 1.35 por ciento.
- En 2012 el gasto nacional en educación representó 6.5 por ciento del PIB, siendo los recursos privados la segunda fuente de financiamiento, después del gobierno federal.
- De la misma manera, si comparamos el gasto público en educación con el porcentaje de personas que finalizaron los nueve años de educación (hasta secundaria), de acuerdo con fuentes de PISA sólo 49 por ciento de los estudiantes terminan sus estudios de secundaria en México, lo que se encuentra muy por debajo de Estados Unidos, Chile, Alemania, Finlandia y Corea del Sur; sin embargo los gastos del sector público en educación como porcentaje del PIB son muy similares.

## ISSSTE

- El ISSSTE ha mostrado un amplio crecimiento en su gasto. Para el año 2000 éste representaba una tercera parte de lo que se le destinaba al IMSS y para 2012 la mitad del IMSS. El ISSSTE casi cuadruplicó su gasto en los últimos doce años, mientras que el IMSS lo duplicó.
- A inicios del 2000 el ISSSTE tenía aproximadamente el doble de médicos que el IMSS, siendo que éste tenía 2,723,735 de afiliados y el IMSS 12,437,760. Esta proporción cambió hacia 2012, cuando el número de médicos en ambas instituciones prácticamente se igualó.

## Pensiones

- Las pensiones son compromisos que tienen las empresas paraestatales, el gobierno federal, los gobiernos y universidades estatales y el IMSS como patrón con sus trabajadores.
- En el IMSS, el crecimiento en el pago de pensiones del 2006 al 2012 ha sido del 11 por ciento anual. Es un crecimiento no sostenible, ya que podría derivar en escasez de recursos para cubrir la nómina o medicinas.

## Infraestructura

- Al comparar la inversión en infraestructura en otros países, se observa que de 2002 a 2006 Bolivia y Perú orientaron desde el sector privado y el público cerca de 5.5 por ciento y 2 por ciento del PIB, respectivamente, lo cual contrasta con México que llegó a 1.4 por ciento en el mismo periodo.
- El Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial México obtiene uno de los lugares más bajos (el lugar 30 sobre 33).
- Si bien hay infraestructura suficiente, su calidad es muy pobre, incluso hay una serie de cuellos de botella que están teniendo repercusiones en la productividad y el crecimiento, tal como el Aeropuerto de la Ciudad de México. En particular, se debe invertir en proyectos estratégicos para impulsar industrias con un claro potencial de crecimiento: automotriz, aeroespacial, telecomunicaciones, turismo, carga aérea, agroindustria y pecuaria, son algunas de las más claras.

## Anomalías en el gasto

- El estudio destaca casos como el de “*otros gastos*”. Tan sólo en las Cámaras y en seis dependencias del gobierno federal, en el rubro gris de “*otros gastos*”, el incremento de presupuesto alcanza \$56,144 mmdp del 2000 al 2012; cifra similar al presupuesto total de la Secretaría de la Defensa.
- Es preocupante que en Educación Pública el programa Investigación científica y desarrollo tecnológico gastó 96 por ciento de sus recursos en administración (11,751 mdp), sólo 4 por ciento en inversiones (490 mdp), siendo que éste último debería ser el gasto principal en cuestión de investigación.
- Los recursos federales destinados a la comunicación social y publicidad en 2010 fueron destinados a dependencias o rubros distintos de lo presupuestado, lo que derivó en diversas anomalías.

## 4. Gastar donde la inversión detone el crecimiento

El estudio hace especial hincapié en recomendar que el excedente que genere la reforma fiscal se destine a sectores de la economía donde su impacto sea efectivo para mejorar la productividad y competitividad de nuestra economía.

El gasto público puede y debe ser un poderoso instrumento de desarrollo y equidad, si se utiliza bien. En el caso contrario, se traduce en un costo alto para quienes sí pagan impuestos y en un obstáculo para el desarrollo. Por ello se requiere erradicar la corrupción, más transparencia y, ante todo, gastar de manera más eficiente, haciéndolo con base en los cuatro principios de gasto responsable arriba descritos.

Hemos agrupado las recomendaciones de inversión en infraestructura física y en infraestructura suave (capital humano). Así pues, con el fin de darle mayor énfasis a la necesidad de atención de las áreas identificadas, a continuación se desglosa una propuesta con las proporciones de recursos económicos adicionales que deberían dedicarse a cada una de estas ramas. La propuesta se construyó con el objetivo de acentuar la necesidad de dedicar mayores recursos y mayor calidad en el gasto de estas áreas para detonar el crecimiento económico y el bienestar de la población.

El ejercicio parte del supuesto que la reforma fiscal dará recursos adicionales al gobierno federal del 2 por ciento del PIB, es decir, cerca de 215,000 mdp. Proponemos que aproximadamente el 45 por ciento de dichos recursos se destine a proyectos de infraestructura física, y que el 55 por ciento restante a infraestructura suave. Se eligieron algunos ejemplos de los rubros que consideramos detonarán en mayor medida la productividad, el crecimiento y la igualdad.

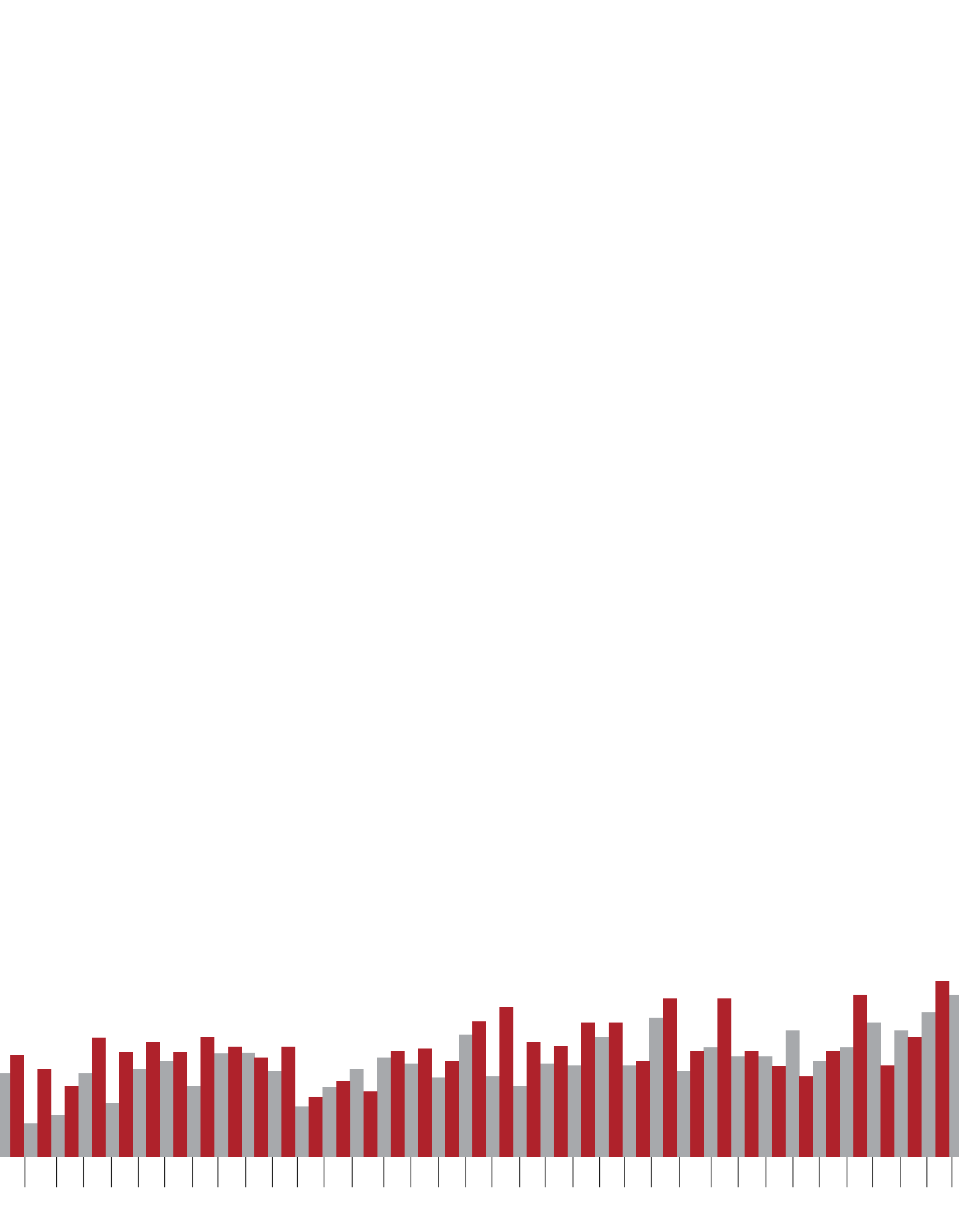
### Recursos adicionales a partir del 2015 (mdp)

|                               | Sectores prioritarios                        | Promedio anual 2007-2012 | Presupuesto adicional 2015 | Distribución porcentual de los supuestos recursos adicionales |            |
|-------------------------------|--|--------------------------|----------------------------|---|------------|
| <b>Infraestructura física</b> | Industria ferroviaria                        | 8,538                    | 10,658                     | 5%  | <b>43%</b> |
|                               | Carreteras                                   | 52,804                   | 8,946                      | 4%  |            |
|                               | Telecomunicaciones                           | n.d                      | 25,578                     | 12%   |            |
|                               | Energía                                      | 462,349                  | 17,052                     | 8%  |            |
|                               | Transporte de carga aérea y nodos logísticos | ---                      | 15,000                     | 7%  |            |
|                               | Seguridad                                    | 48,282                   | 14,921                     | 7%  |            |
| <b>Infraestructura suave</b>  | Educación, ciencia y tecnología              | 609,026                  | 31,973                     | 15%   | <b>57%</b> |
|                               | Desarrollo Social                            | 84,859                   | 10,658                     | 5%  |            |
|                               | Salud  | 196,347                  | 20,000                     | 9%  |            |
|                               | Innovación                                   | 1,911                    | 2,132                      | 1%  |            |
|                               | Pensiones                                    | 368,687                  | 56,236                     | 26%   |            |
|                               | <b>Total</b>                                 |                          |                            | <b>213,154*</b>   |            |

\* Esta cantidad equivale al 2 por ciento adicional del PIB estimado para 2015 que surgiría de una hipotética reforma fiscal. Se proyectó para 2015 un PIB total de 10,657,700 mdp con cálculos propios a partir de datos de INEGI base 2003 y con una tasa de crecimiento de 3.5 por ciento promedio anual.

En otras palabras, tomemos el ejemplo de la inversión pública en líneas férreas. Durante 2007 a 2012 el promedio anual de la inversión realizada en esta rama fue de \$8,500 mdp. Lo que este estudio propone es que a partir del 2015 la inversión pública en líneas férreas se incremente en \$10,600 mdp, lo cual equivaldría a un presupuesto anual de casi \$20,000 mdp de inversión pública en este sector.

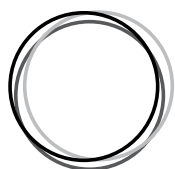
En suma, se busca que con la inversión del sector público el país pueda crecer a un mayor ritmo y generar más y mejores empleos en la economía. Que la inversión pública impulse sectores clave de nuestra economía, que dinamice cadenas productivas para incrementar el valor agregado por unidad exportada, así como un mercado interno más robusto y dinámico.





# ¿CÓMO GASTAR MEJOR PARA CRECER?

Estudio sobre gasto público frente a una inminente reforma fiscal



ethos

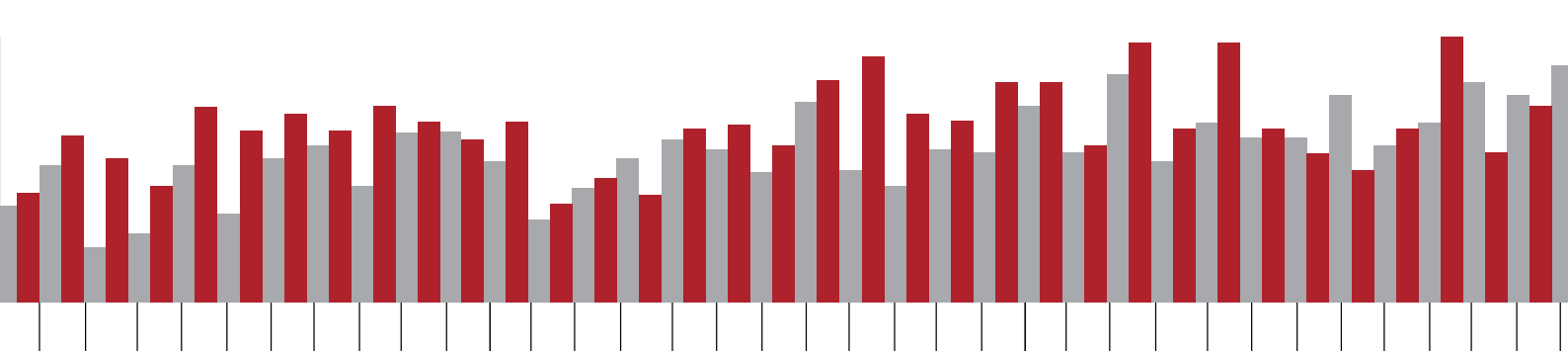
LABORATORIO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS

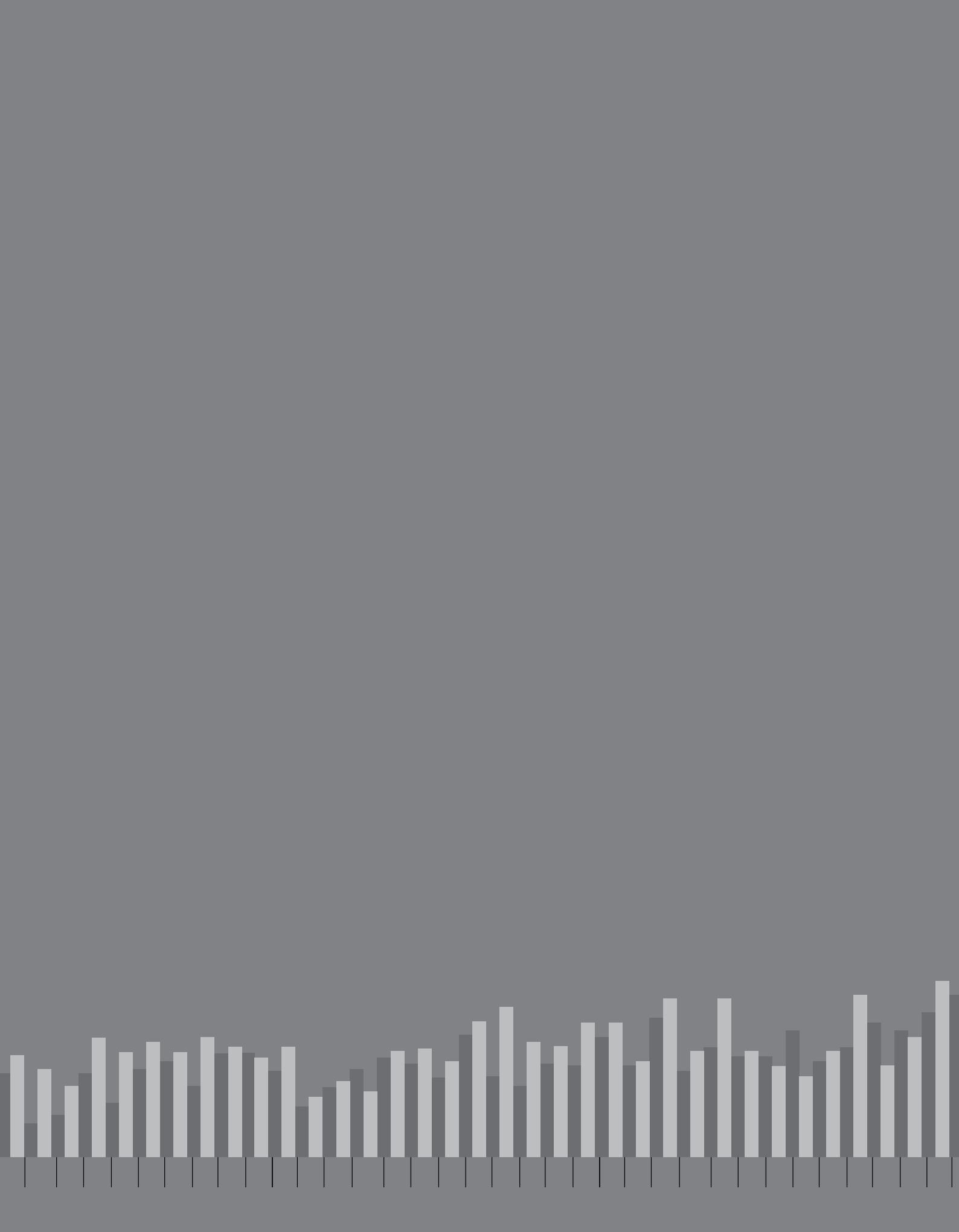
con la colaboración de  
Carlos Elizondo Mayer-Serra



de la calle  
madrazo  
mancera

Septiembre 2013





# Contenido

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Introducción</b>   | <b>4</b>  |
| <hr/>   |           |
| <b>Capítulo 1. Las oportunidades que tenemos y lo que no se puede perder</b>    | <b>7</b>  |
| A. Bono demográfico   | 7         |
| B. Avances tecnológicos   | 10        |
| C. Logros de la política económica  | 10        |
| D. Logros en la institucionalidad   | 15        |
| <hr/>   |           |
| <b>Capítulo 2. Principios del gasto responsable</b>                             | <b>18</b> |
| Instrumentos  | 20        |
| <hr/>   |           |
| <b>Capítulo 3. ¿De dónde partimos? El gasto en el sector público, 2000-2012</b> | <b>31</b> |
| A. Comportamiento del gasto en el gobierno federal                              | 31        |
| B. Egresos específicos, 2000 y 2012   | 39        |
| Seguridad pública   | 39        |
| Salud   | 42        |
| Desarrollo Social   | 49        |
| Educación Pública   | 51        |
| ISSSTE  | 56        |
| C. Plazas   | 60        |
| D. Pensiones  | 61        |
| E. Infraestructura  | 63        |
| F. Crecimiento excesivo   | 66        |
| G. Evolución del flujo de recursos a estados y municipios                       | 68        |
| H. La tendencia del gasto en comunicación social y publicidad                   | 69        |
| <hr/>   |           |
| <b>Capítulo 4. Gastar donde la inversión potencie el crecimiento</b>            | <b>71</b> |
| A. México conectado: Infraestructura física                                     | 74        |
| B. Mexicanos de excelencia: bases para potenciar el capital humano              | 82        |
| <b>Conclusión</b>   | <b>87</b> |
| Anexo: La Constitución Política de México y el ejercicio presupuestal           | 89        |
| Referencias   | 93        |

## Introducción

Se ha generalizado la idea que México requiere de una reforma fiscal para crecer más. Antes de cualquier discusión sobre incrementar los impuestos en México se necesita realizar una evaluación sobre la calidad del gasto. Más recursos fiscales mal gastados pueden llevar a un menor crecimiento. Por ello, antes de cobrar más impuestos el gobierno debe mostrar que se puede disminuir de forma importante el desperdicio de recursos públicos y sancionar con contundencia cualquier acto de corrupción, así como incrementar de forma generalizada la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos. Una mejor asignación del gasto público que hoy tiene el gobierno haría ya, sin necesidad de más recursos, a México un país más productivo y equitativo.

Desde el punto de vista económico, el impacto de una posible reforma hacendaria depende en buena parte de mejorar la calidad del gasto y crecer más a través de reformas estructurales que modifiquen la manera en la que se están resolviendo las necesidades del país. Más gasto público no genera necesariamente mejor desempeño en materia de productividad o equidad. De hecho, en la última década en México el gobierno federal ha venido ejerciendo más gasto, gracias a los mayores precios del crudo, sin que estemos creciendo a un ritmo más dinámico que nos permita lograr mayor igualdad social.

Se trata pues de evitar caer en una trayectoria fiscal como la de Brasil, donde de 2000 a 2012 el gasto gubernamental como porcentaje del PIB creció del 35% al 40%<sup>1</sup> con resultados magros en desarrollo humano al estar en el lugar 85 de 187 países, debajo no sólo de México (lugar 61), sino también del promedio de la región de Latinoamérica y el Caribe.<sup>2</sup> El gasto social de Brasil en 2009 alcanzó 74% del gasto total con veinte puntos respecto al PIB por encima de México, pero la tasa de alfabetismo se ubicó en 90% frente a 93% en México.<sup>3</sup> En este mismo año en Brasil 6% de la población subsistía con menos de 1.25 dólares al día, mientras que en México el porcentaje fue de 1%.<sup>4</sup> Chile, en cambio, ha mantenido constante el gasto gubernamental en 20% del PIB de 2000 a 2011, con logros importantes en el terreno educativo, económico y de seguridad social.<sup>5</sup>

¿En dónde queremos situar a México? El ideal sería ubicarnos en el grupo de países como Canadá y Chile que tienen un buen nivel de recaudación con una asignación del gasto público responsable, transparente y eficiente.

Gráfica 1. Calidad del gasto público y nivel de recaudación



De acuerdo a nuestra Constitución, las finanzas públicas en México se discuten de manera secuencial al considerar primero la totalidad de ingresos disponibles (tributarios, no tributarios y deuda), dado lo dispuesto en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) tal y como se aprueba en ambas cámaras, y en segundo lugar la asignación del gasto, definido en el Presupuesto de la Federación, aprobado únicamente por la Cámara de Diputados. No obstante, pocas veces se hace el ejercicio inverso: ¿en qué debería gastar el Estado? y, después definir ¿cómo sufragar tal gasto? Esto incluiría no sólo la LIF para poder pagar esos gastos, sino los recortes

a las partidas de gasto público que no se justifican.

Así pues, el objetivo del presente documento no es reflexionar sobre cuál debería ser la reforma hacendaria adecuada para el país. Nuestro objetivo consiste en suscitar una reflexión que contribuya a poner un alto al gasto irresponsable del gobierno, es decir, el que no ayuda a tener un país más productivo y más justo.

En toda decisión de gasto público no se debe olvidar que los recursos son de los ciudadanos y deben de ser para su beneficio. Antes de cualquier reforma que incremente los recursos públicos, es obligatorio definir con qué principios se van a gastar los recursos con los que ya cuenta, y con los nuevos que contará el gobierno. El texto hace una serie de recomendaciones sobre dónde gastar mejor los recursos públicos para crecer, aumentar la productividad, y describir los principios fundamentales de cómo hacerlo. El gasto público puede y debe ser un poderoso instrumento de desarrollo y equidad, si se utiliza bien. En el caso contrario se traduce en un costo alto para quienes sí pagan impuestos, y un obstáculo para el desarrollo.

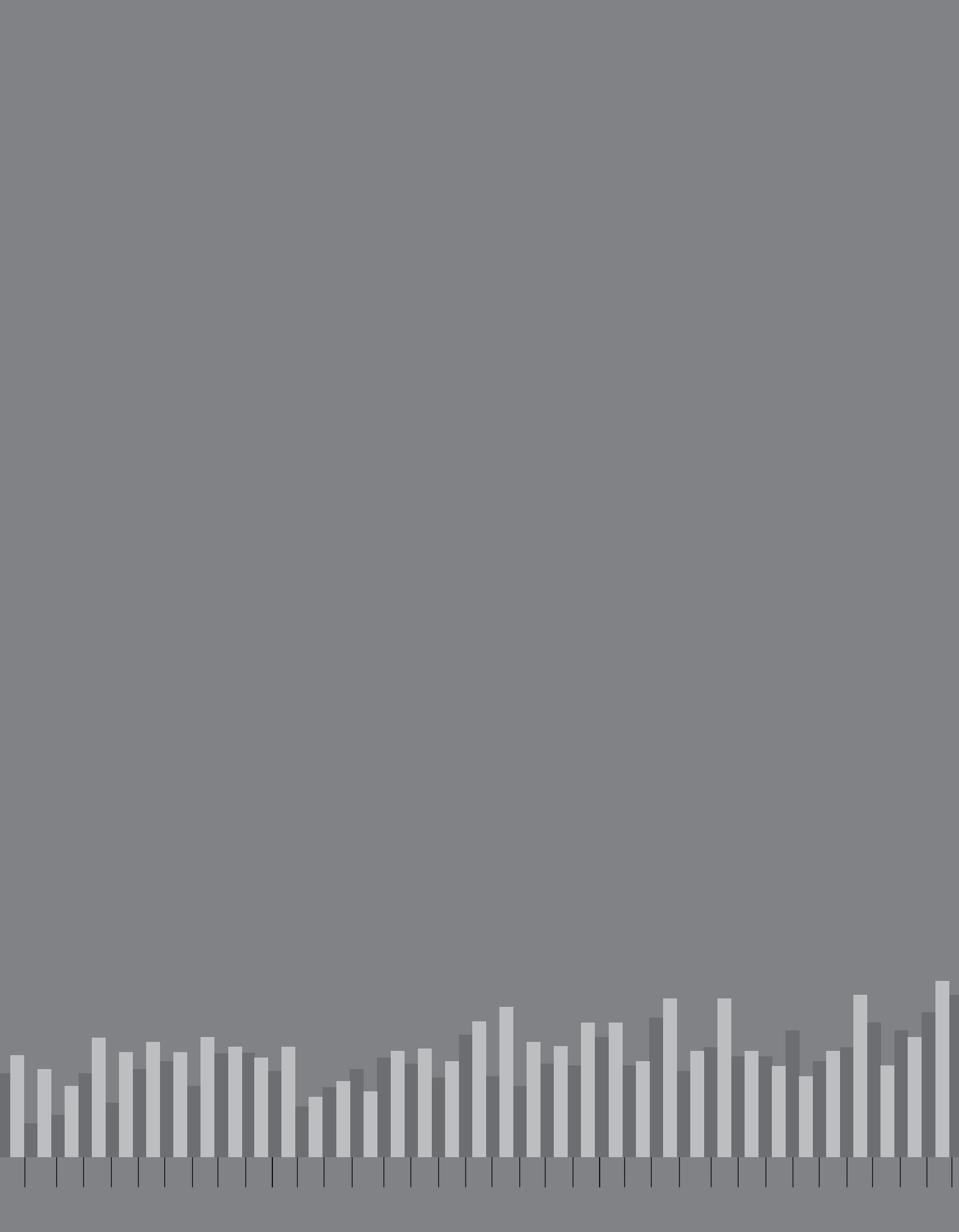
El documento está organizado de la siguiente forma. En un primero capítulo se identifican las oportunidades que tiene México para crecer, así como las instituciones y las políticas que han alcanzado logros fundamentales en el terreno macroeconómico y político, con el objeto de subrayar la importancia de preservarlos o fortalecerlos.

En el segundo capítulo se reflexiona sobre los principios de un gasto responsable, apegado a la Constitución, que guíen el comportamiento del gobierno federal y las entidades federativas, así como a detener los malos hábitos en sus ejercicios que frenan el desarrollo productivo y la equidad.

En el tercer capítulo, se identifican las principales tendencias de gasto del sector público en el periodo 2000-2012, a fin de identificar puntos vulnerables en la asignación del gasto. Se incluirá el análisis de los egresos de algunos ramos administrativos, en especial Seguridad Pública, Salud y Desarrollo Social por ser los que más crecieron en los últimos doce años; así como Educación por ser el de mayor tamaño, respecto al gasto total. Un énfasis especial se pondrá en el componente más oneroso del gasto, la nómina. Dentro de este rubro enfrentamos el reto financiero más grande en el futuro: cubrir las pensiones de quienes trabajan o han trabajado para el sector público. Asimismo, se analizarán las partidas de gasto que pesan poco pero que ilustran un “estilo de gobernar” donde lo que son, importan los intereses de los gobernantes y no los de los ciudadanos, como gastos en comunicación social, entre otros.

En el cuarto y último capítulo se esbozan las recomendaciones para invertir de manera óptima los recursos asignados al sector público e impulsar un mayor crecimiento económico.

Se busca que este documento motive una reflexión profunda entre las autoridades federales y los legisladores en la discusión de los presupuestos 2014-2018. Asimismo, se espera que guíe la toma de decisiones de las autoridades gubernamentales y genere un debate serio y honesto sobre cuáles son las estrategias prioritarias que debe seguir el gobierno para hacer el mejor uso posible de los recursos.



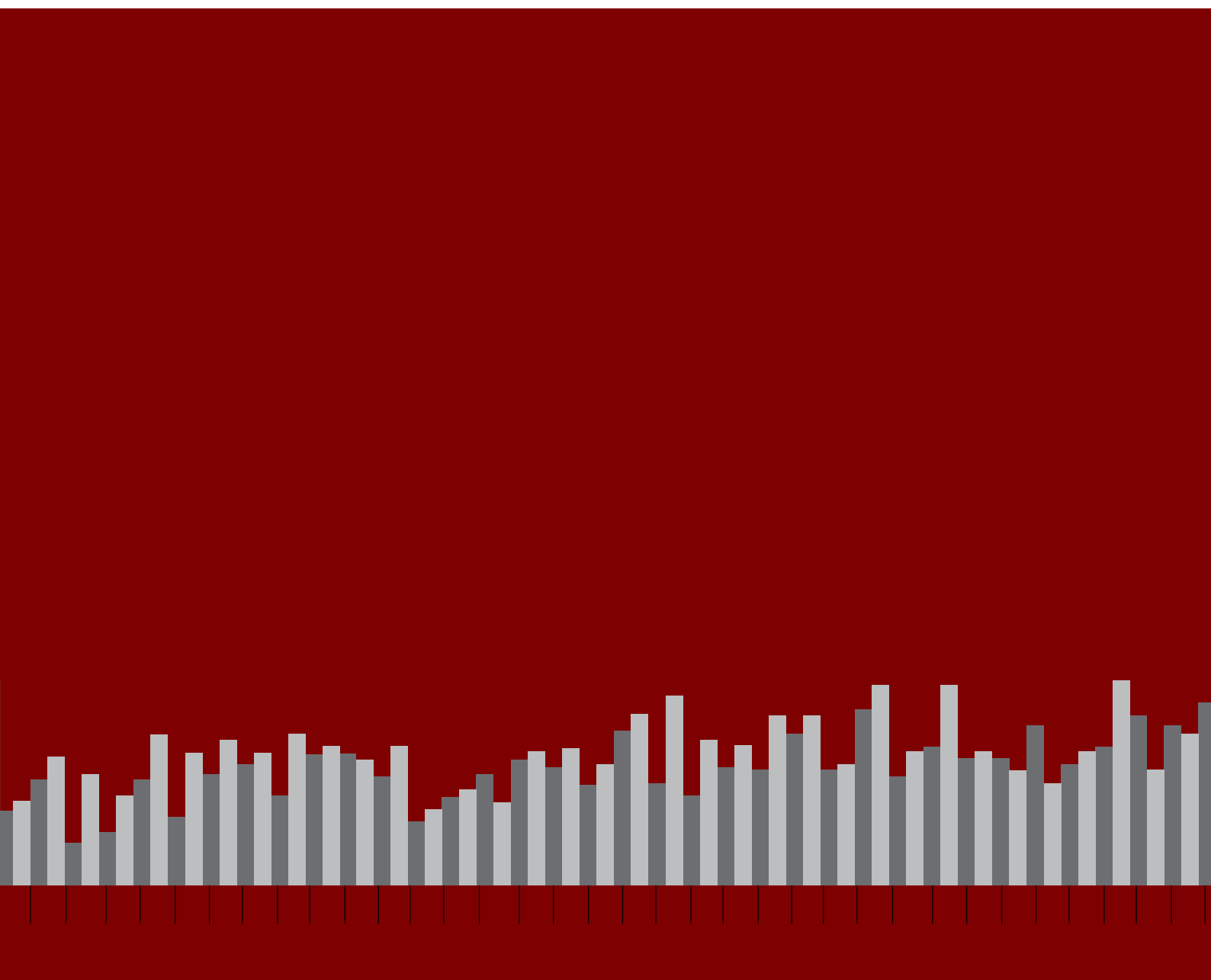
Capítulo 1.

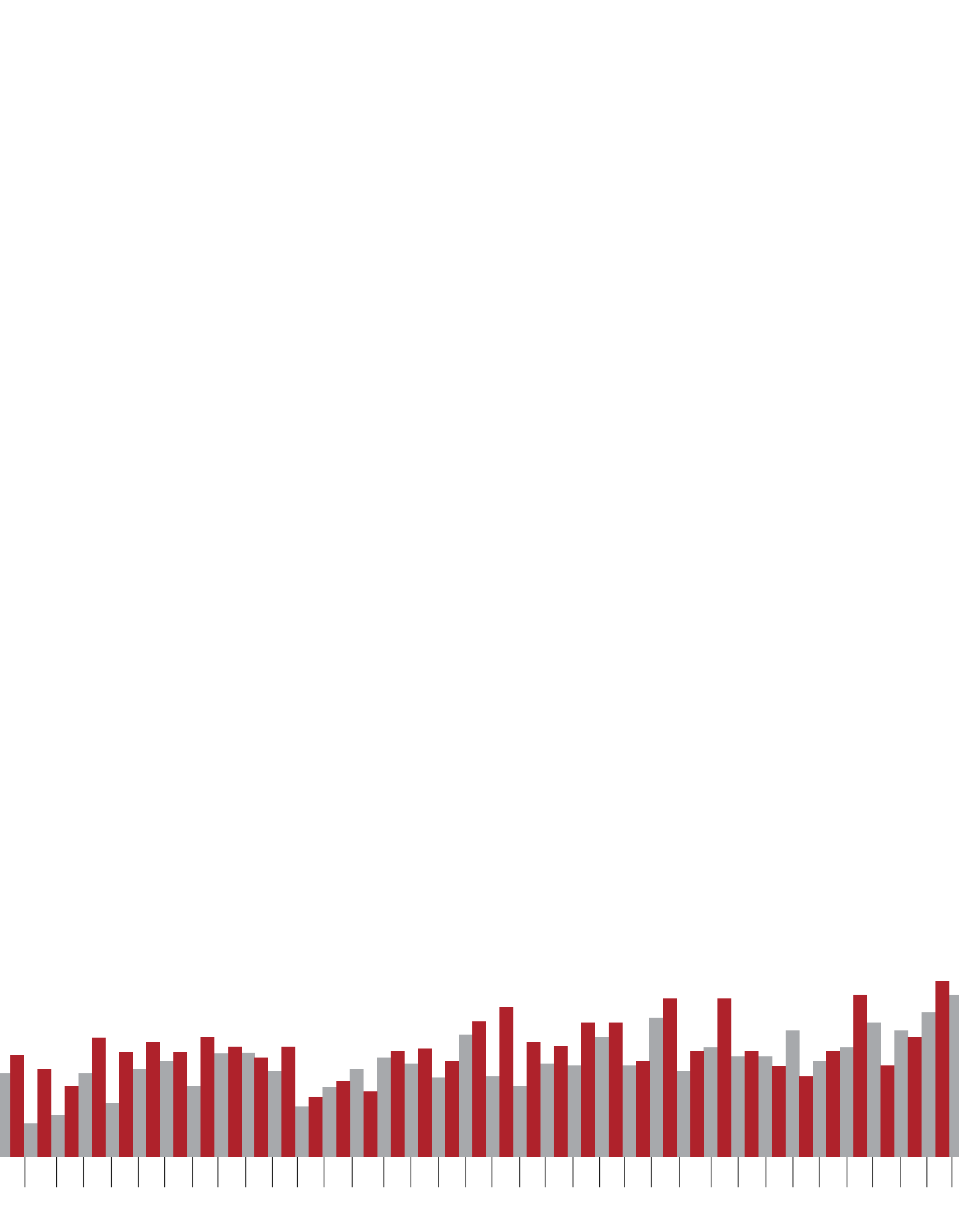
Las oportunidades

que tenemos

**y lo que no**

**se puede perder**







México tiene importantes oportunidades, gracias a una aún favorable pirámide demográfica y a la revolución energética que está ocurriendo en EUA. Se trata de un contexto histórico que difícilmente se volverá a presentar. Con visión y las reformas adecuadas deberíamos poder aumentar el tamaño del mercado interno, incrementar la participación de México en el mercado internacional al añadir mayor valor agregado nacional por cada unidad exportada y tener un gasto público de mayor calidad y mejor orientado. Esto derivará en un país más rico y justo.

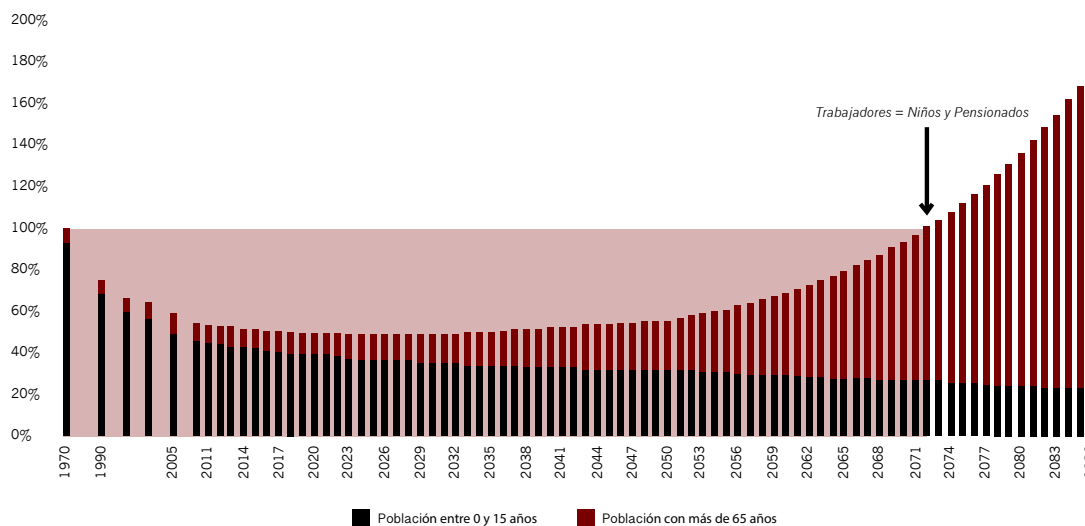
Aprovechar esta oportunidad es posible ya que en los últimos años México ha registrado importantes avances que han derivado en un entorno macroeconómico favorable. Las políticas que generaron estos logros no se pueden abandonar debido a que constituyen una base indispensable para alcanzar un mayor crecimiento y productividad del país. Ante la posibilidad de que se completen o se presenten frente al Congreso reformas como las de telecomunicaciones, hacendaria y energética, mantener e impulsar estas políticas debe ser una de las prioridades. Sin embargo, si no se mejora la asignación del gasto público, las posibles oportunidades y logros quedarán por debajo de su potencial e incluso podrían estar en riesgo, sobre todo ante un escenario de contracción de los precios del petróleo o una caída en la plataforma de producción de crudo. No es posible que México crezca y sea más productivo, si no se atiende la calidad del gasto a la brevedad. A continuación se describen las oportunidades y los logros que enfrenta nuestro país.

### A. Bono demográfico

Un mejor uso del gasto público cobra más sentido frente a la oportunidad histórica que tiene México en los próximos 60 años dada la presencia de un bono demográfico, es decir, nuestro país tiene seis décadas más donde la mayoría de la población seguirá estando en edad de trabajar, dado que el número de niños es porcentualmente más bajo que en el pasado y el de gente mayor aún pesa poco. Cuando un país aprovecha su bono demográfico puede convertirse en un país desarrollado. Esa es la lección, por ejemplo, de Corea del Sur.

La siguiente gráfica muestra el bono demográfico de México. Para el año 2025, nuestra economía tendrá la menor proporción de dependientes de su historia, es decir una mayor proporción de la población en edad de trabajar. Esta posición se irá perdiendo de forma gradual, pero será a una velocidad mayor que lo sucedido en los países europeos. Con todo, la relativa suavidad de esta curva es una enorme oportunidad, comparado con otros países, como se muestra en las pirámides poblaciones. La base de la pirámide (que representa la población más joven) es aún bastante ancha en México, lo cual contrasta en países como Brasil, China, España y Estados Unidos.

Gráfica 2. Tasa de dependencia (% de trabajadores)



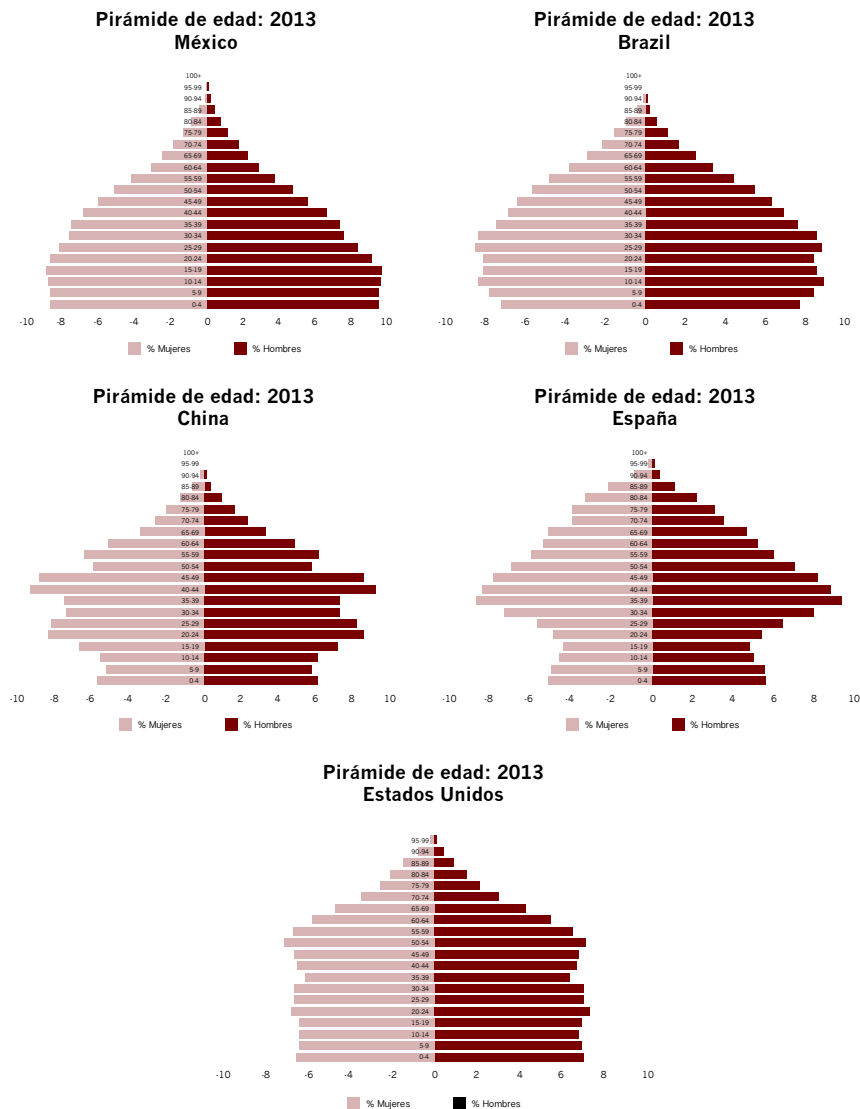
Elaboración propia con datos del Banco Mundial y CONAPO. De 2013 al 2050 se utilizaron las proyecciones de población de CONAPO, a partir de 2051 se realizaron pronósticos propios. Se consideraron trabajadores a la población entre los 16 y 65 años.

En los países más desarrollados existe un mayor número de personas cuya edad oscila entre 40 y 70 años, véase Estados Unidos y sobre todo España. China cuenta con una escasa población de jóvenes, consecuencia de la política de un solo hijo iniciada en 1980, por la cual en los próximos 40 años duplicará la relación entre los pensionados y niños sobre los trabajadores (tasa de dependencia) de 45% a 82% en 2050.

Desafortunadamente la ventaja de hoy representa un pasivo hacia el futuro, es decir, la gran cantidad de personas en el mercado de trabajo hoy en día, en unos años serán pensionadas. En el año de 2072 México tendrá el mismo número de dependientes (menores de 15 y mayores de 65 años) y de trabajadores.

Si no aprovechamos estos 60 años para hacernos un país desarrollado difícilmente lo lograremos después. Seremos un país de viejos y pobres en el cual la proporción de personas económicamente activas por cada jubilado disminuirá considerablemente. Si no crecemos, mejoramos la calidad del gasto y no ajustamos las edades de retiro, el aumento de la población que envejece hará impagables los compromisos de pensiones. Lo mismo sucede en materia de gastos de salud, dado el mayor costo que se tendría que destinar a atender a las personas de mayor edad.

Gráfica 3. Pirámides de edad, 2013



Fuente: Buró del Censo de Estados Unidos, Base de datos internacional

En 100 años los países europeos pasaron de tener 12% a 20% de su población mayor de 65 años. A nuestro país le tomará cerca de la mitad del tiempo (60 años aproximadamente), por lo que se debe de actuar de manera urgente.

## B. Avances tecnológicos

El entorno mundial que enfrentamos, si bien incierto, es más favorable para México que en el pasado más reciente. Dos ejemplos del nuevo paradigma tecnológico. Gracias a avances tecnológicos en la extracción de gas de lutitas (shale gas), Estados Unidos está en una revolución energética que ha llevado a precios del gas y de la electricidad muy bajos. Esta revolución puede impulsar nuestra industria, siempre y cuando tengamos energía a precios equivalentes a las suyas. De acuerdo al IMCO<sup>6</sup> para que México pueda aprovechar la revolución energética es necesario:

- Generar infraestructura de transporte y distribución eficiente a fin de mejorar los canales de distribución para importar energéticos, y
- Que el mercado de hidrocarburos muestre variabilidad en los precios debido a cambios en la oferta o la demanda.

También las denominadas impresoras 3-D o máquinas de manufactura aditiva tendrán un efecto importante en la producción, pues permitirán que los costos de producción sean menores. No sólo resulta atractivo producir a un menor costo, sino que además a raíz de las impresoras 3-D se democratizará el desarrollo de una gran variedad de productos: “sí lo puedes pensar, lo puedes crear”.<sup>7</sup> Sin duda alguna debemos de sumarnos a la adopción de este tipo de tecnologías con aplicación en diversas industrias como la de automóviles y aeroespacial, debido a la rapidez y precisión de convertir diseños experimentales en materia para la producción.

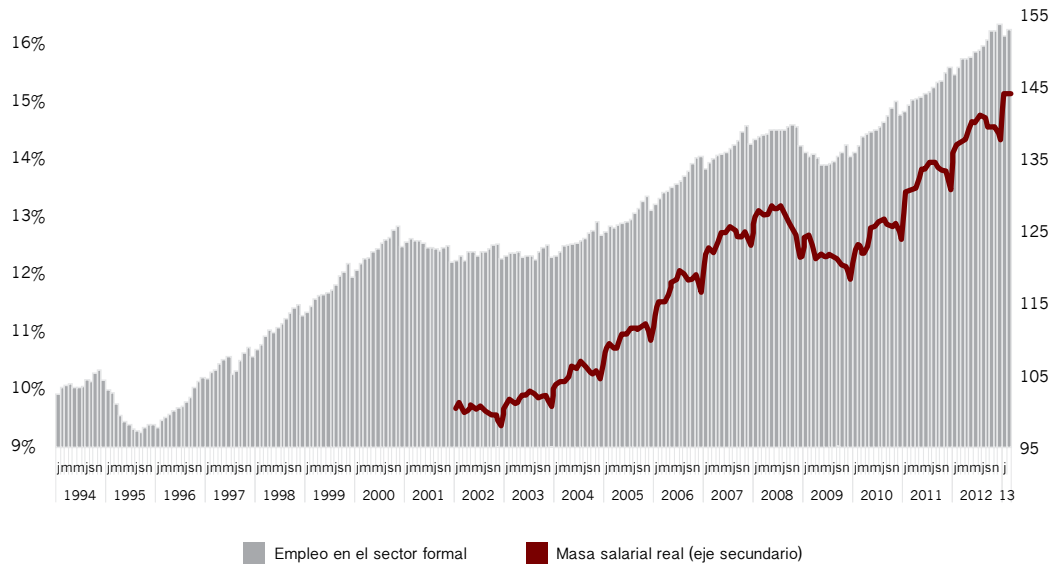
El uso de las impresoras 3-D no tendrá sólo efectos sobre la productividad, sino también sobre la estructura de las empresas, los empleos y el comercio. Las empresas deberán reconsiderar sus estrategias pues se modificará la administración de la producción en cadena. De hecho todas las etapas de fabricación de un producto estarán geográficamente en el mismo lugar y sin la necesidad de mano de obra, lo cual bajará claramente los costos. Además de que estarán mucho más cerca de los consumidores, lo cual dará mayor flexibilidad y mejorará la capacidad de responder a las demandas de los clientes. También va a cambiar la naturaleza de los empleos, de entrada los empleos van a ser más calificados en el sector de ingeniería, diseño y logística.

## C. Logros de la política económica

Si bien hemos crecido mucho menos de lo deseable, por lo menos hemos logrado estabilidad macroeconómica que, si bien es muy dependiente del ingreso del petróleo, ha permitido cruzar con cierta rapidez y sin una ruptura macroeconómica una crisis mundial como la de 2009. Este comportamiento ha permitido sentar las bases para un desarrollo tanto del mercado externo como interno.

El empleo aunque claramente muy por debajo de lo que el país necesita, ha seguido creciendo, incluso a pesar de la inseguridad pública que se ha presenciado en distintos estados, sobre todo en el norte del país.

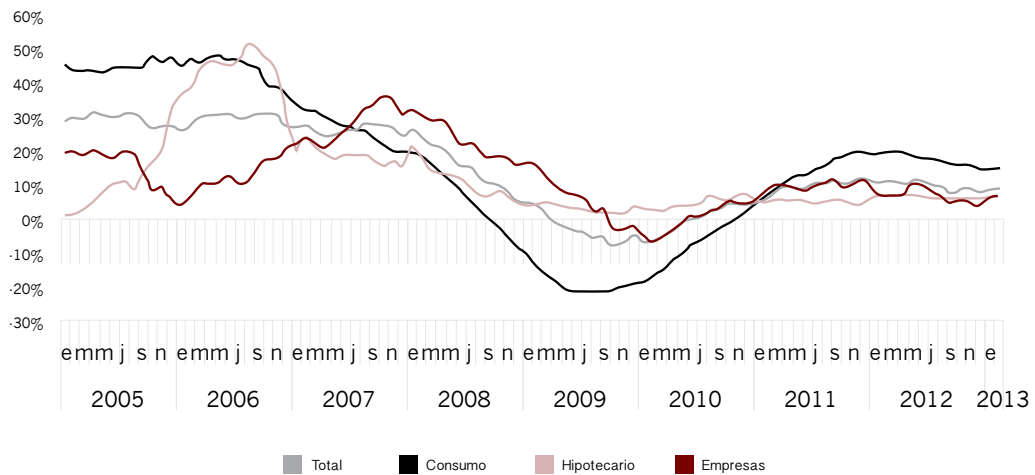
Gráfica 4. Empleo en el sector formal (millones de trabajadores)



Fuente: IMSS

Con respecto al sector financiero y al crédito, se observa una recuperación del crecimiento del crédito al consumo, a empresas y a la vivienda después de la severa contracción de 2008-09, aunque venimos de un nivel bajo, dado los estragos de la crisis de 1995.

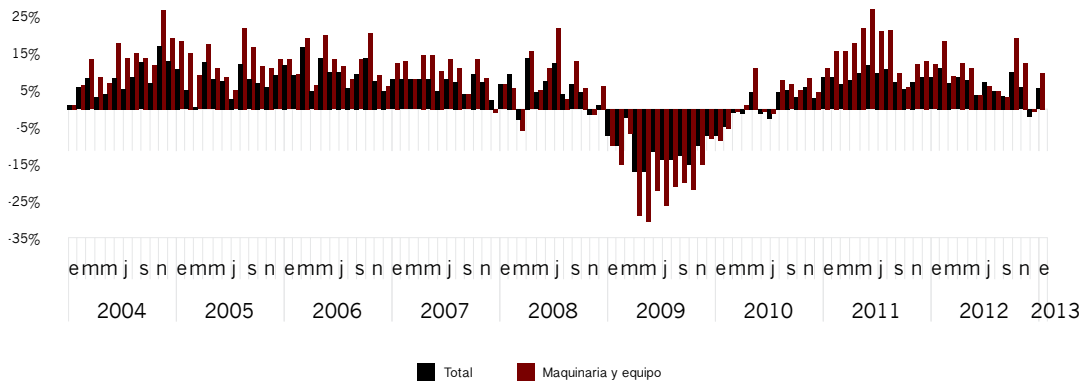
Gráfica 5. Crédito al sector privado (crecimiento anual real)



Fuente: INEGI

La inversión cayó de manera importante en 2009 producto de la restricción crediticia, el cambio de expectativas y por las fuertes inversiones registradas antes de la crisis de 2008-09, lo que implicaba que México entraba a este periodo con una alta capacidad instalada. Los flujos de inversión se han recuperado y la inversión contribuye ahora de forma positiva al crecimiento del PIB.

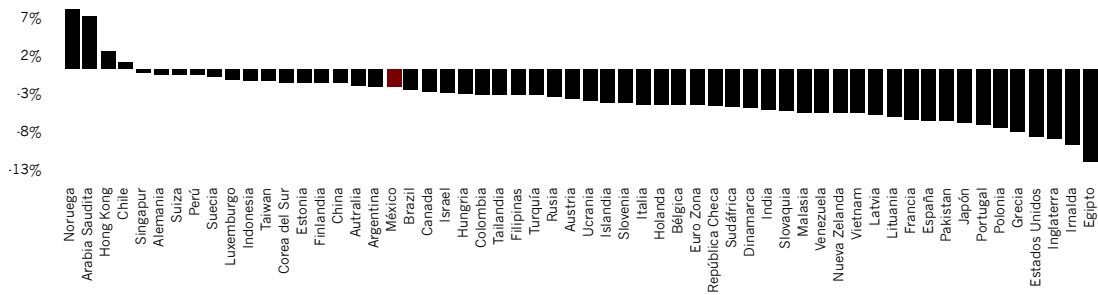
Gráfica 6. Inversión fija bruta (variación anual)



Fuente: INEGI

En una comparación internacional, resultan destacables los bajos niveles que presenta el déficit fiscal y que han permitido una estabilidad macroeconómica en México.

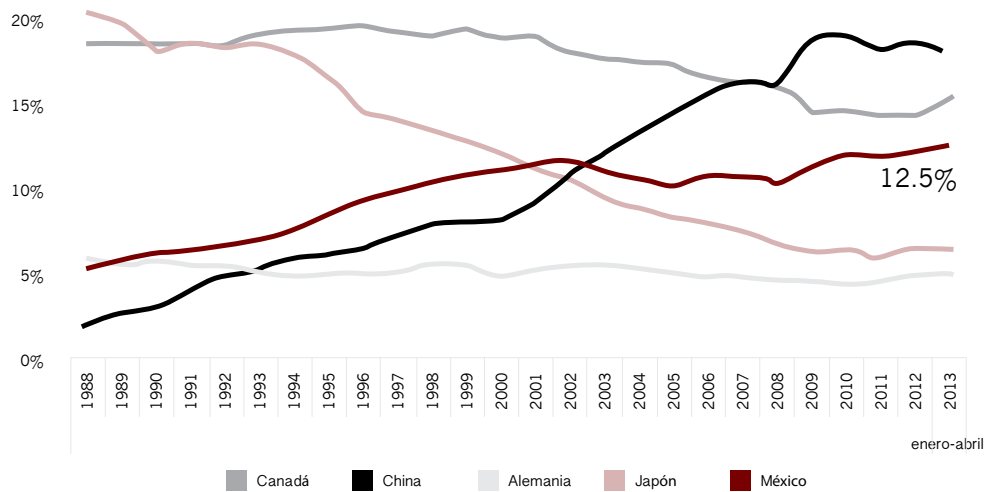
Gráfica 7. Déficit fiscal (% PIB 2011)



Fuente: Economic Intelligence Unit (EIU)

La apertura comercial representa otra ventaja económica muy importante pues es un determinante del crecimiento económico. Si las políticas de apertura comercial están acompañadas por inversiones, permiten un crecimiento del PIB. De hecho, el libre acceso al mercado de los bienes y las inversiones favorece el progreso tecnológico y permite aumentar el nivel de capital humano y físico, así como la renta per cápita. Es un medio para recuperar el retraso de desarrollo industrial y para competir con las economías más avanzadas. En el caso de México, la apertura comercial ha permitido un constante crecimiento en las exportaciones. Su monto y tasa de crecimiento da cuenta que existe una industria competitiva en el país.

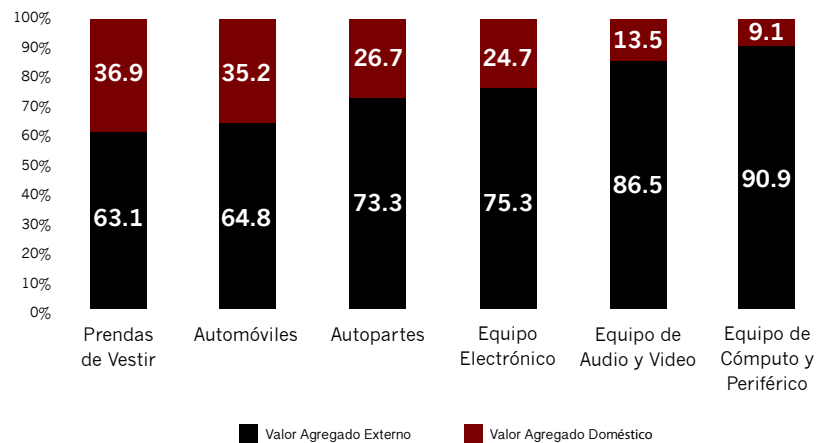
Gráfica 8. Importaciones de EUA (%) 1988-2013



Fuente: USDOC

La proporción de bienes intermedios en las exportaciones de México tiene un tamaño importante, sobre todo en prendas de vestir, automóviles, autopartes y equipo eléctrico. Si bien esta cifra ha ido aumentando, se requiere seguir incrementando los contenidos nacionales de las exportaciones.

Gráfica 9. Proporción de bienes intermedios en las exportaciones de México en varias ramas industriales (%), 2006

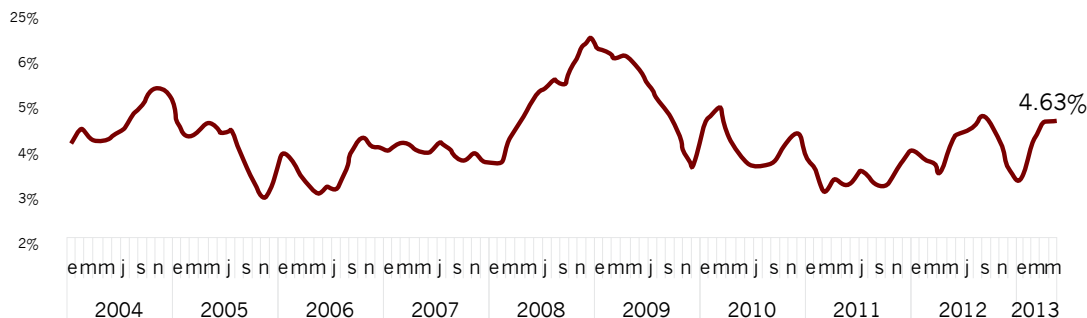


Fuente: Zabludovsky, J., Promoción de negocios internacionales, IQOM, Inteligencia Comercial, 16 de abril 2013.

Además el modelo mexicano de apertura con múltiples tratados de libre comercio está mostrando ser más competitivo que el construido entorno al Mercosur. La Alianza del Pacífico, conformada por México, Colombia, Perú y Chile, es hoy la región más dinámica del subcontinente. Salvo Colombia, estos países se encuentran en las negociaciones *Trans-Pacific Partnership* (TPP) junto con Estados Unidos, Canadá y la mayoría de los países del este de Asia: Australia, Nueva Zelanda, Malasia, Singapur y Vietnam), excluido China. Está por ver si Japón se sube o no a la negociación. Por primera vez en mucho años se discute en Brasil si su modelo cerrado es conveniente o no.

De acuerdo a los Criterios Generales de Política Económica publicados por la SHCP, entre el periodo 2006-2012 la tasa de inflación fue en promedio de 4.2% anual, otro logro fundamental en la solidez de la economía que se debe preservar.

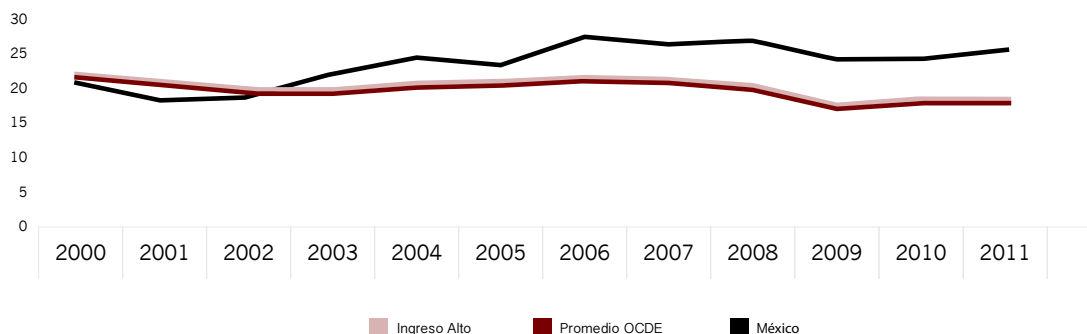
Gráfica 10. Tasa de inflación (variación anual)



Fuente: consultado en INEGI el día 01 de agosto del 2013

Asimismo destaca el aumento de ahorro interno, en parte gracias a las afores, pero no sólo por ellas, y la solidez del sistema financiero. A partir de 2003, México se ubica incluso por encima del promedio de la OECD en el porcentaje del PIB que se ahorra en el país.

Gráfica 11. Ahorro bruto (% PIB)



Fuente: Disponible: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GNS.ICTR.ZS> Consultado el 01 de agosto del 2013.

#### D. Logros en la institucionalidad

En el terreno político, económico y social también destacan algunas instituciones que nos den una base sólida para detonar el crecimiento y la productividad, siempre y cuando mejore la calidad del gasto público. De entrada, nuestra democracia es competitiva, hay alternancia del poder y el sufragio del voto se ha llevado a cabo de manera pacífica, con el respeto a la diversidad de opiniones y orientaciones políticas de los ciudadanos.

La creación del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) ha permitido que los ciudadanos tengan la posibilidad de conocer y analizar la información pública, sobre todo a nivel federal. Persisten pendientes aún en relación a la información de los sindicatos y los partidos políticos, por ejemplo; no obstante, el avance ha sido notable en términos de accesibilidad a la información. La protección de datos, aunque no tan exitosa como la política de acceso a la información, ha empezado a arrojar resultados positivos en términos de regulación, tanto en los datos que están en posesión del gobierno, como de particulares.

La reforma constitucional de telecomunicaciones aprobada hace unos meses representa un gran paso hacia los derechos fundamentales de libre acceso a la información y a un mercado más eficiente. La ley fortalece los poderes y el alcance de Comisión Federal de Competencia Económica (CFCE) y el Instituto Federal de

Telecomunicaciones (IFT), pues tendrán mejores herramientas y más facultades para garantizar la libre competencia e investigar los monopolios y las concentraciones para favorecer la eficacia del mercado. Se busca además que con el crecimiento de la red se amplíe el libre acceso a la información para un amplio sector de la población, lo cual además posibilitará una mejor competencia económica en el área y más y mejores servicios para los consumidores.

Asimismo, la reforma educativa recién aprobada fortalece la figura del Estado como rector y regulador. La reforma permitirá mejorar la calidad de la educación en México gracias a que: 1) se recuperarán las plazas de rectoría de la educación, 2) se evaluarán todos los docentes al fin de garantizar a los alumnos una educación de calidad impartida por maestros de calidad, y 3) se fortalecerá la autonomía de las escuelas para asumir la responsabilidad sobre los resultados en la labor educativa y que cada una encuentre la manera de mejorar. Su impacto se verá en el mediano plazo y éste dependerá de qué tan bien se implemente, al igual que en la reforma de telecomunicaciones.

La Ley General de Contabilidad Gubernamental destaca por ser una de las políticas que, bien implementada, incidirá directamente en la calidad del gasto. A través de este instrumento de política pública no sólo se va a tener acceso a la información de ingresos y egresos de todos los organismos gubernamentales de los tres poderes y niveles de gobierno, sino que también se va a sujetar a los servidores públicos de todos los niveles de gobierno a las mismas obligaciones de transparencia y rendición de cuentas, a través de la clasificación estandarizada de las finanzas públicas, aunque falta ver qué tan bien se aterriza.

En los últimos doce años se ha fortalecido el clima para que organizaciones de la sociedad civil (OSC) formen parte e impacten el debate nacional en asuntos como la seguridad, la transparencia y la educación, entre otros. Transparencia Mexicana (TM) a través del barómetro global de la corrupción 2013, por ejemplo, muestra la agravación de la corrupción en el país en los dos últimos años, y que está concentrada sobre todo en los partidos políticos y los tres poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. TM no sólo muestra diagnósticos, sino que además construye propuestas de solución, tanto a nivel político, como a nivel social, por ejemplo, sugiere un parlamento abierto que exija más transparencia en el poder legislativo. Asimismo propone iniciativas para el fortalecimiento de la institucionalidad de los programas sociales para reforzar los criterios de protección de los programas sociales a través de la creación de una plataforma de información pública.

En cuanto a la eficacia y la eficiencia de la política pública, se encuentra México Evalúa que se dedica al análisis y la evaluación del quehacer gubernamental. Gracias a sus actividades, los ciudadanos podemos contar con algunas herramientas que permiten juzgar mejor algunas de las políticas públicas que se están implementando.

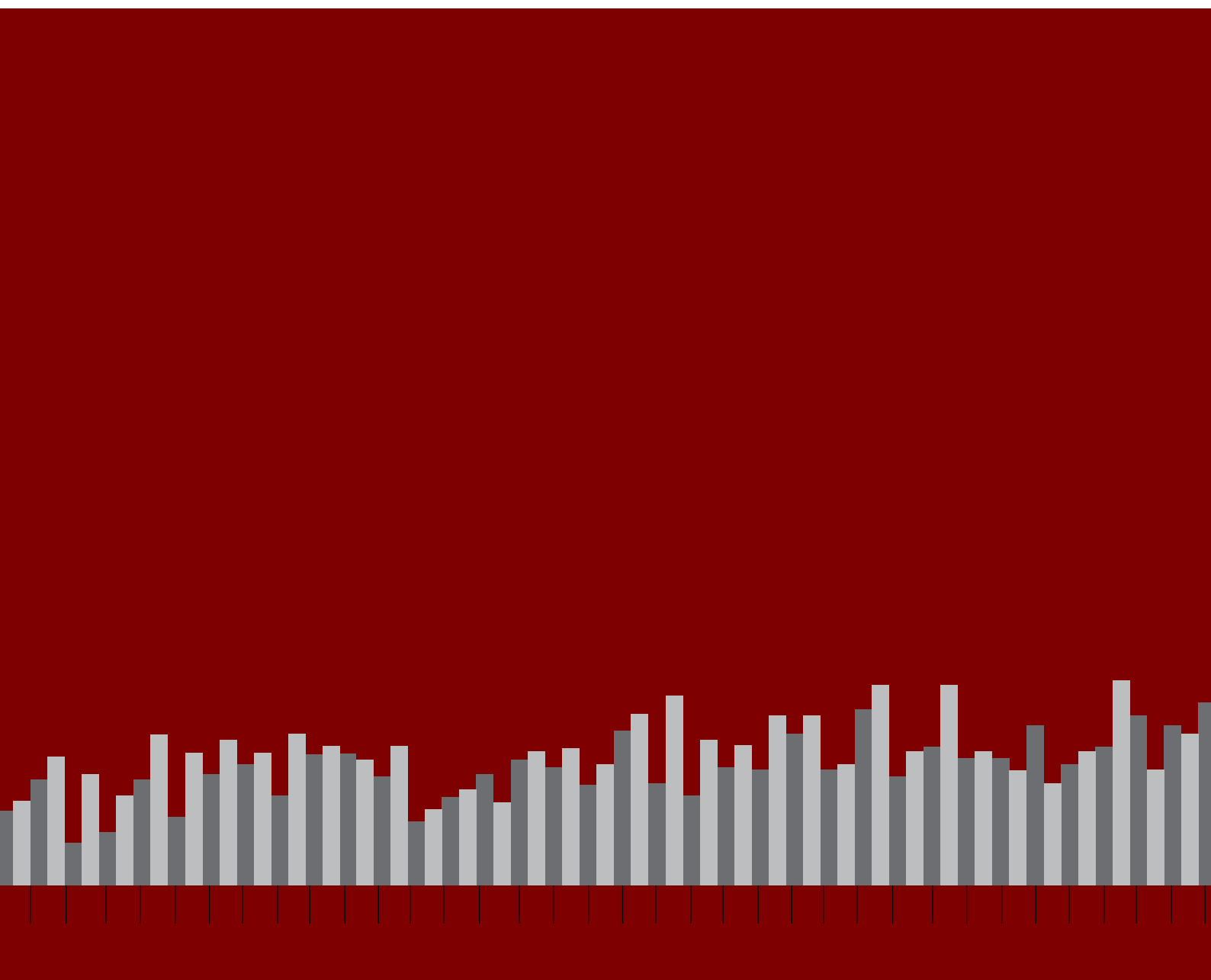
México Unido Contra la Delincuencia (MUCD) surgió en 1997 como una respuesta ciudadana a la inseguridad. Se ha constituido como una fuente de presión sobre las autoridades en el tema de la delincuencia, además de que ofrece atención jurídica y psicología a las víctimas.

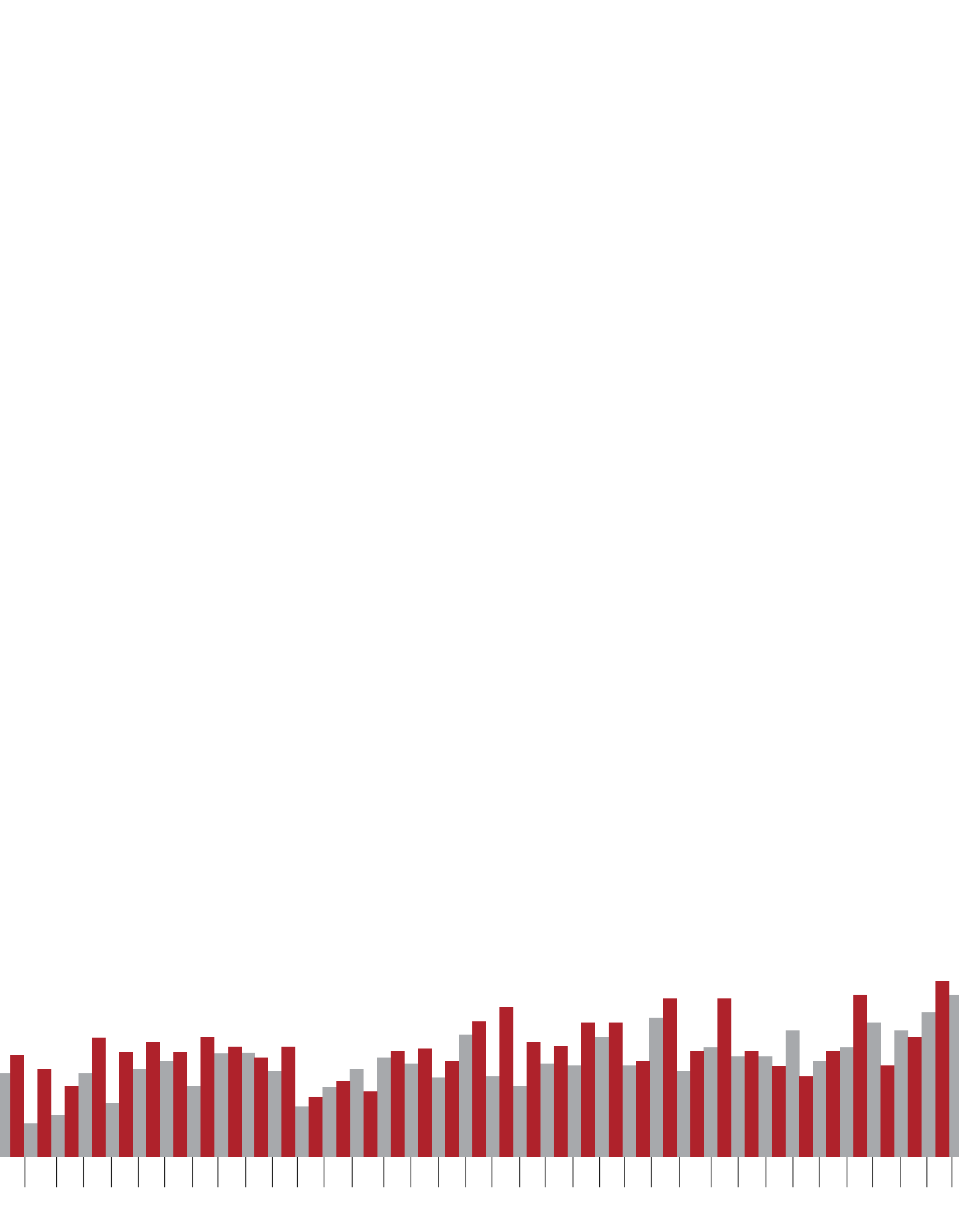
Mexicanos Primero (MP) es de las organizaciones más importantes en materia de educación que han ejercido la presión en el debate para mejorar la calidad y la transparencia del gasto en educación. MP ha propiciado la educación de calidad en México gracias a diversas propuestas, como la Norma Oficial Mexicana que evalúa y regula la educación básica; así como el proyecto de estándares docentes que exige la evaluación de los maestros.



Capítulo 2.

# Principios del gasto público **responsable**





El político y académico colombiano, Antanas Mockus, ha acuñado una frase que en México está lejos de aplicarse “*Los recursos públicos son sagrados*”. Acercarse a este anhelo, a un uso más escrupuloso de los dineros del Estado, requiere avanzar de manera importante en una serie de principios básicos sobre cómo asignar los recursos de los ciudadanos administrados por el Estado. Se identifican cuatro grandes principios que se describen a continuación:

### Cuadro 1. Principios del gasto público responsable

**PRIMERO:** los recursos son de los ciudadanos, no del gobierno

**SEGUNDO:** el gasto del dinero de los ciudadanos debe aumentar claramente el bienestar de los ciudadanos y ser un derecho, no un arreglo clientelar

**TERCERO:** el sistema fiscal no debe recaer sobre los que siempre pagan y debe buscar tasas para las personas morales que sean competitivas, son ellas las que generan la riqueza

**CUARTO:** privilegiar el gasto que va a generar rentabilidad en el futuro

Un buen sistema de gasto público es el que fomenta la rendición de cuentas, en el cual la ciudadanía tendría que ser capaz de ver el impacto del uso de sus recursos y tendría que tener incentivos para demandar cómo se utiliza su dinero. En este contexto, el régimen de recaudación de impuestos juega un papel prioritario. Si el régimen no favorece la generalidad y la uniformidad de los impuestos, los ciudadanos perderán incentivos a demandar la rendición de cuentas y seguir contribuyendo, al identificar grupos amplios de personas o empresas que evaden impuestos.

Entre menor sea la relación entre el contribuyente y el gasto público, menos incentivos tendrá la ciudadanía para exigir la rendición de cuentas y mayor será la probabilidad de que las autoridades ejerzan gastos irresponsables; es decir, con poca o nula rentabilidad en el futuro. Un ejemplo de ello lo encontramos en las entidades federativas y los municipios. Dado que la mayor parte de los recursos provienen de la federación, las autoridades no se enfrentan a una demanda ciudadana para rendir cuentas, mientras incurren en corrupción y gastos irresponsables.

Aunque en la realidad no sucede así, la exigencia ciudadana para que el gobierno rinda cuentas sobre el manejo de los recursos, debería ser mayor cuando se trata de la renta petrolera. Esto debido a que se trata de un activo de todos los mexicanos que el gobierno debe de utilizar de manera responsable. No obstante, posiblemente debido a que se trata de un activo al que los ciudadanos no tenemos acceso o no lo hemos sentido propio, la demanda de rendición de cuentas sobre su administración se diluye o se mezcla con cuestiones ideológicas que ocurren en el ámbito político y no en el terreno ciudadano.

Tanto en el régimen fiscal, como en la administración de activos como el petróleo, los bajos incentivos para rendir cuentas, ofrecen un escenario fértil para la corrupción. La rendición de cuentas, por otra parte, va mucho más allá de las posibles sanciones a las que un servidor público pueda hacerse acreedor en el ejercicio deshonesto de sus funciones. Supone, también, que dicho ejercicio se realice frente a la ciudadanía en relación al buen o pobre desempeño del funcionario público y/o de una dependencia en específico. En otras palabras, los funcionarios públicos no deben sólo dar cuentas estrictas sobre su honestidad ante la ley, sino que también de su eficacia frente a sus gobernados.

Uno de los más fuertes mecanismos para una rendición de cuentas ante los ciudadanos que la reelección de presidentes municipales y legisladores. El voto es la expresión más directa de la calificación que merece un legislador o un presidente municipal (y su equipo) y de los efectos que su desempeño ha tenido en la calidad de vida de sus gobernados o representados. Existen, claro está, otros mecanismos de participación ciudadana importantes, como el referéndum, la consulta ciudadana y los diversos observatorios del quehacer público emanados de la sociedad civil, pero ninguno de estos mecanismos es tan claro como el voto. No obstante, la reelección se tiene que dar, en conjunto con otros elementos, en un marco legal de pesos y contrapesos con mejores controles y sanciones sobre el uso de los recursos públicos.

El fortalecimiento de los incentivos para la demanda ciudadana de rendición de cuentas depende también del marco legal. Por ejemplo, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP) publicada en 2002 representó un importante avance en letra, pero como su nombre lo indica, se refiere sólo a los servidores públicos federales, o aquéllas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales. Estos cambios aún no han tenido mucho impacto.

Por ejemplo, el monto total de las sanciones económicas de todas las dependencias es únicamente de \$3,978,053 pesos.<sup>8</sup> Esta cantidad parece baja frente a los escándalos de corrupción que se dan a conocer en los medios, lo cual conduce a la hipótesis que el instrumento jurídico LFRASP no es efectivo, debido a que no está logrando identificar una gran variedad de casos de corrupción, tráfico de influencias o desvío de recursos que ocurren en el gobierno federal. En este sentido, quedan también asignaturas pendientes muy señaladas a nivel municipal y estatal.

Si bien Pacto por México prometió una Comisión anticorrupción para darle fuerza a la lucha contra la corrupción en los tres niveles de gobierno, el tema se ha ido diluyendo y está empantanada en el Senado. El problema de la propuesta es la falta de claridad, pues no se define si la comisión se dedicará a buscar ciudadanos que han cometido actos de corrupción (como las llamadas *mordidas*), castigar la corrupción en gran escala, o ambos fenómenos. También existe el reto de sortear la posibilidad de colusión entre la comisión y los tribunales, así como de la designación de los integrantes de la comisión, si proviene del Congreso o del gobierno federal. En el reciente periodo extraordinario del Senado del mes de agosto del año en curso, los líderes de los partidos no lograron ponerse de acuerdo para incluir el tema de la Comisión anticorrupción en la agenda. Con este vacío de consenso, la posibilidad de crear la comisión sigue empantanada.

## Instrumentos

Para alcanzar los principios mencionados, es necesario apoyarse en una serie de instrumentos que permiten llevar los valores a resultados tangibles con aplicación directa en la realidad. Estos instrumentos son 12:

### Cuadro 2. Instrumentos para alcanzar los principios de gasto responsable

1. La renta del petróleo no debe financiar gasto corriente
2. Reducir los gastos irresponsables del gobierno
3. Fortalecer el federalismo fiscal
4. Mejorar la clasificación de las distintas partidas presupuestales
5. Equilibrio fiscal y macroeconómico promedio
6. Apelar a la Carta Magna
7. Implementar las subastas en reversa para las compras gubernamentales
8. Generar incentivos a la informalidad
9. Tasas generales como alternativa a los gastos fiscales
10. Fomentar Asociaciones Público-Privadas
11. Utilizar transferencias directas
12. Incorporar componente productivo en programas sociales

## 1. La renta del petróleo no debe financiar gasto corriente

El ejercicio de la soberanía del dominio pleno sobre los yacimientos que pertenecen a todos los mexicanos debería resultar en la maximización de la renta petrolera. Es decir, lograr el máximo beneficio entre el precio de venta del crudo y su costo de producción. La reforma petrolera que se va a discutir pronto debe partir de este objetivo, buscando el mejor arreglo institucional para lograrlo. La competencia es en todos los mercados la mejor forma de asegurar costos bajos. La reforma debería de buscar la mejor mezcla entre libre mercado y sólida regulación.

Pero para fines de este texto es más relevante cómo gastar estos recursos. Se requiere reconocer en ley que gastar hoy el activo que es de todos los mexicanos, incluidos los que aún no nacen es injusto. Para proteger el derecho de las generaciones venideras a la renta petrolera se puede pensar en una regla que obligue a no gastar todo el ingreso petrolero en el año en curso. Hoy la ley de presupuesto marca que el precio de referencia es el promedio del mismo de los últimos 10 años. De acuerdo a los Criterios Generales de Política Económica 2013 el promedio de la mezcla mexicana durante el periodo anteriormente citado fue de \$62.4 dólares por barril. Los excedentes en el ejercicio ya se sean derivados de un aumento en el precio respecto al presupuestado o en la cantidad se destinan a refinanciar el gasto corriente de los gobiernos municipales, estatales y federal.

A partir de 2014 se puede proteger una parte de ese ingreso a partir de un presupuesto del gobierno con base en un precio del petróleo fijo y decreciente. Por ejemplo, se podría empezar en el 2014 con un precio de referencia de \$75 dólares el barril, en 2015 con \$65 dólares el barril, en 2016 en \$60 dólares el barril y en 2017 en \$55 dólares el barril. Los excedentes se destinarían a inversiones de infraestructura de clara rentabilidad y para un fondo de pensiones. Para implementar esta propuesta sería necesario reformar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

## 2. Reducir los gastos irresponsables del gobierno

Basta ir a cualquier entidad pública federal para saber que hay exceso de empleados, coches, celulares, viajes y opacidad en el ejercicio de los recursos, aunque la poca transparencia de la información no permita contar con la evidencia en la cuenta pública. Esto a la par del hecho que los servicios públicos básicos, como salud y educación, presentan carencias importantes, en calidad de las escuelas o falta de servicios médicos, por ejemplo.

Durante las crisis fiscales o en caso de caída de los ingresos públicos han sido frecuentes los esfuerzos de congelar ciertos gastos. Pero son esfuerzos aislados que, en el mejor de los casos, carecen de continuidad tras la contingencia financiera y, en la mayoría de las ocasiones, no pasan del discurso.

Por mandato presidencial, se debería obligar al gobierno federal a reducir un porcentaje significativo del gasto corriente en sus áreas administrativas y un congelamiento del gasto en las áreas sustantivas. Si se hubieran ahorrado uno de cada diez pesos que gasta el gobierno federal, se acumularía una bolsa de \$395,636 mdp, cifra mayor a lo que se busca posiblemente recaudar en la inminente reforma fiscal. Cada dependencia y organismo público decidirá dónde y cómo va a efectuar los ajustes que le permitan alcanzar la meta fijada por el Ejecutivo. Se deberá hacer en acuerdo con los gobernadores y presidentes municipales para que hagan lo mismo.

Sin embargo, a pesar de permitir dicha discrecionalidad a las dependencias, el mandato presidencial debería señalar algunos rubros específicos con recortes muy agresivos. El gasto en comunicación y publicidad ha crecido de forma importante. Debería eliminarse casi en su totalidad, sólo se justifica para difundir programas que requieren acciones de los ciudadanos, como campañas de vacunación o de inscripción a las escuelas. Nunca para la mercadotecnia política que se utiliza para difundir logros de gobierno.

### 3. Fortalecer el federalismo fiscal

Resulta insultante que el gobierno federal adopte medidas para mejorar la asignación del gasto, invertir en los proyectos más rentables e incrementar la productividad, mientras las entidades federativas y los municipios esperan pasivos y cruzados de brazos a recibir los recursos sin participar ni mejorar su gasto. Las reglas del federalismo fiscal deben cambiar a fin de fortalecer la capacidad recaudatoria de los gobiernos subnacionales para que tengan más recursos y su capacidad para invertir, a través de una asignación óptima de los recursos, derive en mayores beneficios para crecer y para abatir la desigualdad.

La transparencia y la rendición de cuentas deben condicionar la aprobación de esta política. Para ello, deben existir reglas claras a nivel federal, estatal y municipal que midan el desempeño del quehacer de funcionarios públicos, el ejercicio del gasto, el endeudamiento, la determinación de prioridades, entre otros múltiples aspectos. Esto es particularmente importante a nivel local y estatal, pues cerca del 88% del ingreso de las entidades federativas proviene de recursos federales, lo cual hace difícil el que los ciudadanos protesten por el buen uso de sus recursos. En el marco de la reforma fiscal se requiere incrementar las facultades tributarias de las entidades para tratar de ir revirtiendo esto, donde el basal, es decir actualmente, sólo 5% de los ingresos tributarios son recaudados por las entidades y los municipios.<sup>9</sup>

### 4. Mejorar la clasificación de las distintas partidas presupuestales

Son, sin duda, encomiables los avances que en materia de transparencia ha experimentado México en las últimas dos décadas. Esta transparencia descansa no sólo en la voluntad del gobierno, sino también en la conciencia de los ciudadanos de su derecho y deber de mantenerse informados del destino que se les da a sus impuestos. Las tecnologías de la información han facilitado este fenómeno al multiplicar las posibilidades de acceso y garantizar que la información llegue al ciudadano al momento.

En síntesis, la transparencia ha logrado importantes victorias, pero queda aún mucho camino por recorrer. Mucha de la transparencia es bajo pedido, es decir alguien tiene que solicitar los datos, asegurar lleguen bien, solicitar al IFAI apoyo en caso de que no. Mucho de lo que se pide debería estar en la red abierto a todos y con clasificaciones de fácil acceso. ¿Cuántos choferes emplea el sector público para mover funcionarios? No lo sabemos. Los datos no son nada fáciles de conseguir.

Es preocupante la existencia de rubros particularmente opacos, como los clasificados como “*otros*” en el ejercicio del gasto de la Administración Pública Federal. Estos han aumentado significativamente en los últimos doce años. En ellos no es posible conocer el detalle de los gastos.

Tan sólo en las cámaras de diputados y senadores, Presidencia, Gobernación, Relaciones exteriores, Marina, Economía y CNDH, el rubro de *otros gastos* se incrementó entre 2000 y 2012 en \$38 mmdp (pesos constantes 2012). Resulta inaceptable que el incremento, equivalente casi a la totalidad del presupuesto de la Secretaría de Seguridad Pública esté conformado por recursos que se ejerzan arbitrariamente con nula transparencia y claridad. Una vez más, es indicativo del estilo de gobierno que ha reinado tanto a nivel federal, como en el estatal y municipal. Es necesario hacer explícito y transparente el uso de esos recursos. Los conceptos etéreos de *otros gastos* deben desaparecer. La opacidad que existe en el rubro de *otros* impide incluso detectar posibles áreas de ahorro.

### 5. Equilibrio fiscal y macroeconómico promedio

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria señala en su artículo 16 que el presupuesto deberá ser congruente con el Plan Nacional de Desarrollo y los criterios para definir el precio al que se debe presupuestar el crudo (artículo 31). Sin embargo, estos criterios no siempre se han respetado y, además, son reglas de muy corto plazo.

### 6. Apelar a la Carta Magna

La Constitución es muy clara en sus mandatos en materia de presupuestos y asignación de recursos federales. El anexo se enlista algunos de ellos para ilustrar la falta de apego que hay actualmente en el ejercicio del gasto público a los mandatos consagrados en la Carta Magna.

## 7. Implementar las subastas en reversa para las compras gubernamentales

A partir de 2006 el IMSS dejó de concursar la compra de medicinas de patente a través de varios intermediarios que solían simular competencia y compró directamente con el productor de esa medicina a la par de instaurar las subastas en reversa para el resto de sus compras. Al establecer ese proceso, donde se va pujando por un precio menor, tuvo ahorros muy importantes.

Según el presidente de la COFECO, la “implementación de las recomendaciones de la Comisión, junto con la adopción de las subastas en reversa, permitió al IMSS ahorrar \$35,000 mdp de 2006 a 2009 en sus compras de bienes terapéuticos”.<sup>10</sup> Tras el éxito del sistema de subastas en reversa en el IMSS, valdría la pena implementar sistemas similares en otras dependencias federales, estatales y municipales. La más obvia para iniciar en la generalización de esta práctica sería que las dependencias de salud (IMSS, ISSSTE, PEMEX y las secretarías de los estados) realizaran las compras bajo el mismo mecanismo, compartiendo información de costos; así como muchos otros rubros fácilmente estandarizables, como papelería, equipos de cómputo, telefonía celular, que deberían ser licitados de esta forma.

## 8. Revisar los privilegios de los trabajadores del sector público.

En materia de reasignación de gasto, el financiamiento de los derechos de los trabajadores del sector público -que son los que financiamos con nuestros impuestos- no puede tener prioridad sobre los derechos de los ciudadanos a tener bienes y servicios públicos de calidad y a hacer un uso cuidadoso de sus impuestos.

Por ejemplo, los derechos laborales de los maestros no pueden ser superiores al derecho de los niños a ser bien educados, ni en el IMSS superiores a los derechohabientes. Hoy un maestro puede faltar a su trabajo o enseñar mal sin que tenga un costo para él. El costo es para el niño que no aprende. En específico, las diferencias en los salarios de profesores del sector público frente al sector privado pueden ser enormes.<sup>11</sup> Al principio de sus carreras, los maestros del sector público reciben salarios 79% mayores a los del sector privado y 77% más incluso que otros trabajadores del sector público.

El gobierno no debe transferir partidas especiales o créditos a los sindicatos. Tampoco permitir comisionados pagados por el erario, pero que no cumplen su función, sino que hacen tareas para el sindicato. Sólo en la SEP se calcula en 21,317 el número de comisionados, cuya labor no queda claramente vinculada con el mejoramiento de la calidad de la educación. Además de la necesidad de transparencia sobre los recursos, los sindicatos sólo deben tener acceso a los recursos derivados de las cuotas que sus agremiados paguen de forma voluntaria. Dichas cuotas deben tener, además, especificaciones explícitas por parte de éstos de sobre cómo y en qué ejercer los recursos.

## 9. Generar incentivos a la formalidad

La complejidad del sistema fiscal, un sistema de seguridad social y el de subsidios se han convertido en un poderoso incentivo para permanecer en la informalidad. La reforma fiscal y de la seguridad social deben contribuir a cambiar los parámetros para que la evaluación costo beneficio para ingresar a la formalidad dé un resultado positivo.

Sin embargo, hay que resaltar que un problema en general subestimado en este argumento es la mala calidad del gasto público. Pagar el IMSS, por ejemplo, se antoja inútil si la calidad de los servicios médicos que en él se ofrecen, es de difícil y tortuoso acceso, al grado que algunos patrones terminan por dar al trabajador un seguro privado como prestación y cuando no los trabajadores que pueden prefieren pagar de su bolsa un médico privado. En otras palabras: no hay una demanda social similar de quienes tienen el derecho y ya lo pagaron por acceder a la cobertura que en principio ofrece.

## 10. Tasas generales como alternativa a los gastos fiscales

Los gastos fiscales representan otro crisol de inequidades, ya que son tratamientos preferenciales que se otorgan a individuos o empresas para alcanzar fines específicos como promover la inversión, generar empleo, mejorar la distribución del ingreso, favorecer la competitividad y productividad de ciertos sectores, entre otros. Para los gobiernos, los gastos fiscales representan una pérdida recaudatoria, mientras que a los beneficiarios les permiten disminuir, evitar o diferir el pago de sus impuestos.

En 2012 la pérdida recaudatoria por gastos fiscales (conocidos también como beneficio tributario, incentivo fiscal, concesión fiscal, estímulo tributario o privilegio fiscal) fue de \$769,448 mdp. Esto equivale a más del doble de la deuda actual de todas las entidades federativas y a 1.3 veces del gasto total en educación pública.<sup>12</sup>

Es cierto que durante la última década ha habido avances significativos en lo que respecta al gasto directo en términos de transparencia y rendición de cuentas. No obstante, estos cambios no han incidido de la misma forma a la gestión de los gastos fiscales. En comparación con el gasto directo, los gastos fiscales no tienen que ser aprobados anualmente por una legislatura. Su aprobación se da comúnmente cuando se autorizan las modificaciones en las leyes fiscales o por decretos presidenciales, lo que convierte al Presupuesto de Gastos Fiscales (PGF)<sup>1</sup> en un documento informativo.

Igualmente, es difícil obtener información detallada sobre los beneficiarios y resultados de la política, debido a que su accesibilidad generalmente es automática, en los programas de gasto directo es necesario conocer con detalle las condiciones socioeconómicas de las personas para determinar su elegibilidad. Adicionalmente, detrás de cada gasto fiscal existen grupos de interés que se benefician de él y que presionarán por el mantenimiento del *status quo*.

Por esta razón, antes incluso de pensar en incrementar los ingresos a través de una reforma fiscal, por ejemplo, es necesario replantear el esquema de gastos fiscales a fin de tener tasas generales más bajas sin excepciones. Mientras ello ocurre, es necesario develar y discutir ¿cómo funcionan los gastos fiscales? ¿cómo se autorizan? ¿quiénes se benefician de ellos? ¿cómo se estiman? ¿cómo impactan el desarrollo económico? En este sentido, de conformidad con las mejores prácticas internacionales, para mejorar la gestión y en general la transparencia de los gastos fiscales, se requiere como mínimo avanzar en los siguientes aspectos:

- La definición del objetivo de cada gasto fiscal en el PGF para evaluar sus resultados.
- La evaluación periódica de la eficiencia de los gastos fiscales.
- La mejora en la calidad y cantidad de información que contiene el PGF.
- La integración de ambos presupuestos (PEF Y PGF) y el sometimiento del PGF a algunos de los mismos controles que el PEF.
- El incremento del entendimiento sobre los gastos fiscales por parte de la ciudadanía, mediante la elaboración de un Presupuesto Ciudadano de Gastos Fiscales.

El avance en lo que respecta a los gastos fiscales a nivel estatal es prácticamente nulo. Al día de hoy, ninguna de las 32 entidades federativas cuenta con un PGF, lo cual resulta sorprendente considerando la situación por la que atraviesan la mayoría de los estados, caracterizada por elevados niveles de deuda, alta dependencia de las transferencias federales, baja recaudación, y crecientes presiones sobre el gasto.

## 11. Fomentar Asociaciones Público-Privadas

El término Asociaciones Público-Privadas (APP) se refiere a la relación en la que recursos tanto públicos como privados se combinan para alcanzar metas mutuamente beneficiosas para ambos sectores. En la actualidad, las APP son usadas generalmente para proyectos de infraestructura o generación y distribución de servicios públicos, sin embargo también tienen el potencial para servir para desarrollar avances e innovación científicos y tecnológicos.

<sup>1</sup> El PGF es un documento que elabora la SHCP desde 2002 con la finalidad de informar al Congreso, a la sociedad civil y a otros actores interesados sobre la evolución de la herramienta. El PGF 2012 muestra, entre otras cosas, la pérdida recaudatoria derivada de la aplicación de cada uno de los 100 gastos fiscales existentes, misma que se calcula mediante el método de pérdida de ingresos.



Las APP son un canal adecuado para que el gobierno incentive la innovación a través del sector privado, permiten al gobierno destinar recursos a proyectos privados y compartir los riesgos de la inversión.

Estos instrumentos favorecen además una mejor gestión del gasto público por tres razones: 1) Disminución del riesgo, que permite transferir al sector privado el riesgo de costos durante la duración del contrato, lo que permite que el sector público sólo pague cuando el servicio esté terminado o entregado; 2) Aumento de la productividad del gobierno pues se fuerza al sector público a enfocarse en resultados y beneficios, mientras permite la inyección de capital del sector privado; y 3) Se favorece la transparencia, pues se requiere la simetría de información entre los participantes, pues todos quieren maximizar el beneficio del proyecto.

Una de las áreas que más se verían beneficiadas por las APP, son los proyectos de investigación e innovación. México tiene uno de los niveles más bajos en investigación y desarrollo e innovación en la OCDE, siendo aún más bajo el que corresponde al sector privado, por lo que necesita aumentar la capacidad de su sector comercial para adaptar tecnologías del extranjero e incrementar su competitividad internacional.

## 12. Utilizar transferencias directas

Una alternativa a un gasto social basado en todo tipo de programas es disminuir muchas de estas partidas de gasto y simplemente incrementar transferencias directas a todos los mexicanos. Paul Segal ha mostrado que si el ingreso petrolero se distribuyera en forma equitativa entre todos los mexicanos, a la par de eliminar los subsidios a las gasolinas y diesel y luego se compensara la pérdida fiscal de los recursos que hoy aporta Pemex con mayores impuestos distribuidos como se distribuyen ahora, los mexicanos más pobres estarían mejor y la desigualdad se reduciría en forma notable.<sup>13</sup>

John Scott ha hecho una propuesta análoga: dado que una gran proporción del gasto público concentra el ingreso en lugar de distribuirlo, hay que pensar en fórmulas muy distintas de gasto. Una opción es usar transferencias universales para distribuir a todos los mexicanos en el segmento que se desee un recurso monetario, ya sea para quienes van a la escuela o para quienes tienen más de cierta edad. Ésta puede ser incluso sólo para quienes están en edad laboral, dado que su bajo ingreso no se explica fundamentalmente por no trabajar, sino por no tener el capital humano para poder tener un buen ingreso. En este contexto, en palabras de Scott, “una transferencia universal mínima podría justificarse mejor para adultos en edad laboral sin activos y para niños que para adultos mayores”.<sup>14</sup> Las transferencias universales pueden ser la forma más barata de eliminar la pobreza y disminuir la desigualdad, dado que todo mecanismo de focalización es costoso e inexacto, siempre deja a muchos fuera.

Este tipo de políticas pueden ayudar a formalizar a todos los ciudadanos si se pone como requisito que para acceder a cualquier derecho que implique transferencias de recursos se requiere que los ciudadanos cumplan con sus obligaciones.

La primera es exigir al ciudadano beneficiado inscribirse en el padrón fiscal, tramitar su RFC y que éste sirva para agregar la información que recibe cualquier mexicano del gobierno, ya sea transferencias, contratos o simplemente porque sea empleado de cualquier nivel de gobierno. El RFC tiene que basarse en datos biométricos, para que no haya duplicidades ni falsificaciones, e incluso servir como la Cédula Nacional de Identidad que a la fecha no se ha implementado. Este padrón, como en todo sistema impositivo, también tendrá que agregar todos los otros ingresos que recibe el ciudadano. No es nada original. No puede haber un Estado fuerte si no tiene un registro confiable de sus ciudadanos, de sus propiedades y de sus vehículos. Es como se hace en otros lugares del mundo. Por ejemplo, en Estados Unidos, para saber si un estudiante requiere beca, basta que presente su declaración de impuestos. Así, un buen sistema sirve para saber si realmente los ingresos que se tienen los califican para recibir apoyos gubernamentales. Un buen registro del contribuyente es la base para formalizar la economía y hacer que quien tenga posibilidades contribuya en forma proporcional y equitativa.

Por otra parte, un sistema fiscal que tenga la información de todos los ciudadanos puede servir para detectar ingresos inexplicables de funcionarios corruptos o de sus prestanombres.

### 13. Incorporar componente productivo en programas sociales

Para atacar la pobreza de una manera más eficiente se requiere conceptualizar el fenómeno de una manera integral. Comúnmente, la variable utilizada para medir la pobreza ha sido el ingreso, así como la educación, el acceso a la salud y la alimentación, entre otras. No obstante, se ha dejado de lado un conjunto de variables fundamentales para superar la pobreza como la inclusión a los servicios financieros, educación financiera, capacitación, mecanismos de vinculación con el mercado laboral, entre otros.

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades ha registrado avances en el ámbito de construcción de capacidades humanas, pero las evaluaciones han arrojado resultados menos optimistas en lo que respecta al combate a la pobreza y a la calidad de la educación. Lo anterior se debe a diversas razones, entre las que destaca la ausencia de un componente productivo.

Para ello se sugiere integrar a Oportunidades el Componente Productivo de Desarrollo Social, el cual podría asistir a los beneficiarios sobre cómo acceder a un empleo, cómo generar un mayor ingreso y, en consecuencia, cómo administrar los recursos adicionales.

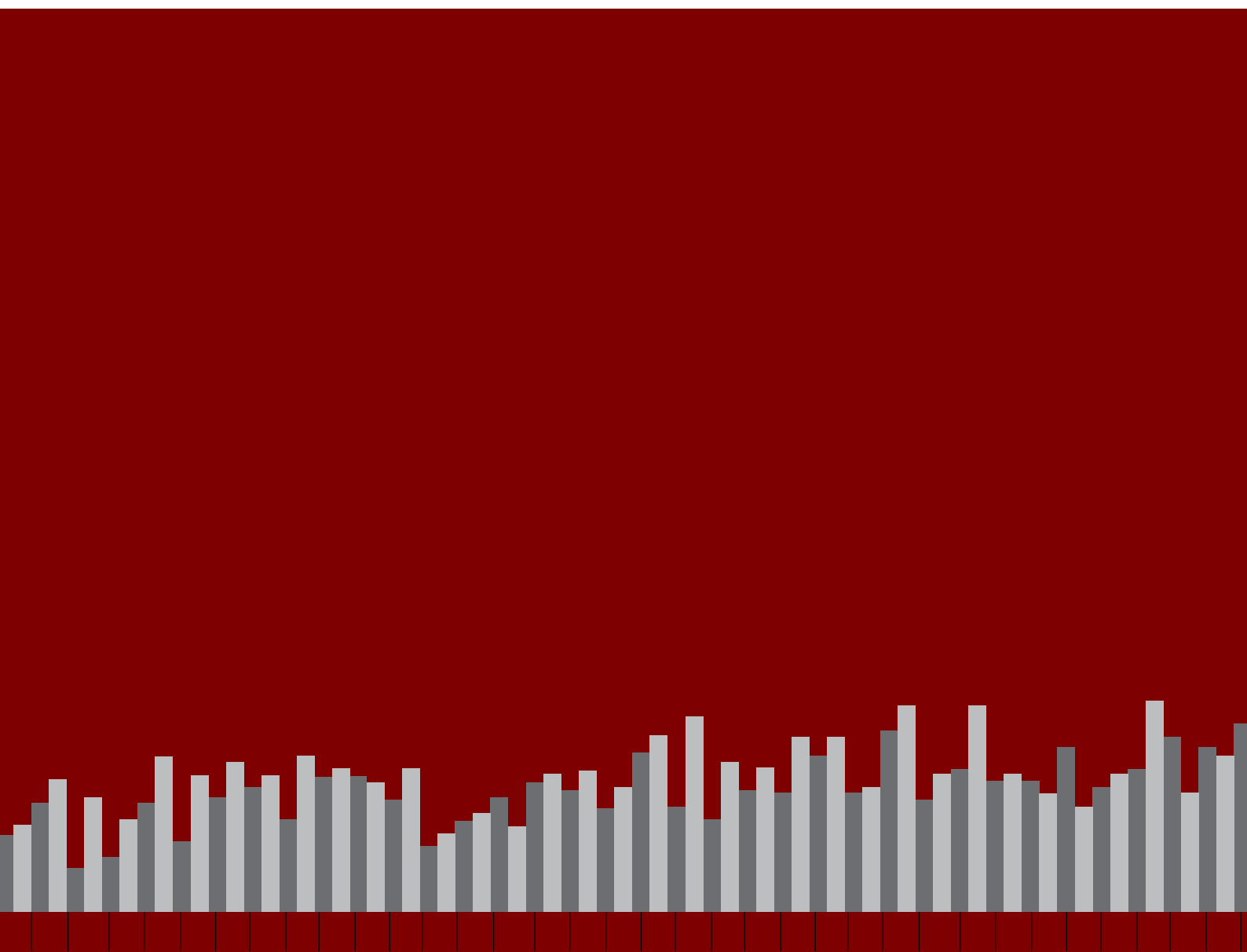
1. Educación financiera empresarial, y motivación laboral: Adicional a los talleres que ya se imparten se incluirían temas adicionales para orientar a los beneficiarios sobre cómo ahorrar e invertir, además de cómo enfrentar los retos actuales del mundo del trabajo.
2. Capacitación de oficios: capacitación de oficios en función de edad, género e intereses de los beneficiarios, así como de las necesidades laborales de cada región. La capacitación del trabajador estará avalada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social del gobierno federal.
3. Asesoría de empleo y vinculación con el mercado laboral: Se brindará un esquema de asesoría de empleo mediante el cual el beneficiario genere las habilidades y competencias para integrar un perfil laboral competitivo y ser acompañado por el programa hasta su eventual empleo.
4. Acumulación de ahorros: los beneficiarios tendrán acceso a un esquema de ahorro preferencial con comisiones bajas y planes atractivos.
5. Inversión de ahorros: los beneficiarios podrán invertir sus ahorros en proyectos productivos a pequeña escala, activos fijos o en ampliar la oferta de satisfactores básicos para su familia.

## Capítulo 3.

¿De dónde partimos?

# El gasto en el sector público, 2000-2012<sup>2</sup>

<sup>2</sup> En este capítulo la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de los años 2000 a 2012 fue la principal fuente de información, así como el Presupuesto de Egresos de la Federación para los mismos años y las series de datos del Centro de finanzas públicas de la Cámara de Diputados.



El gasto público en México es mucho mayor de lo que se recauda. Esto ha sido sostenible gracias a los ingresos petroleros.<sup>15</sup> Los derechos por extracción de petróleo que se pagan a la Federación (cerca de un 30% de éstos se transfieren a las entidades) representaron en promedio el 6% del PIB en los años ochenta y 3% en los años noventa. Las oscilaciones se explican tanto por la volatilidad del precio internacional del petróleo como por la devaluación del peso, la cual hace a que esta renta que se genera en dólares sea más valiosa como porcentaje del PIB.

En la última década el precio internacional del crudo se incrementó y con ello la renta petrolera. El precio pasó de 14 dólares por barril en 1998 a 95 dólares por barril en 2011<sup>16</sup> y aunque cayó la producción de PEMEX de 3 millones 12 mil barriles diarios en el año 2000 a 2 millones 556 mil barriles diarios en 2011,<sup>17</sup> el resultado neto fue un incremento de la renta petrolera que pasó de \$320,356 millones de pesos (mdp) en 2000 a \$849,370 mdp en 2011 (pesos constantes 2011). En términos reales, esto significó un incremento de \$514,929 mdp.<sup>18</sup>

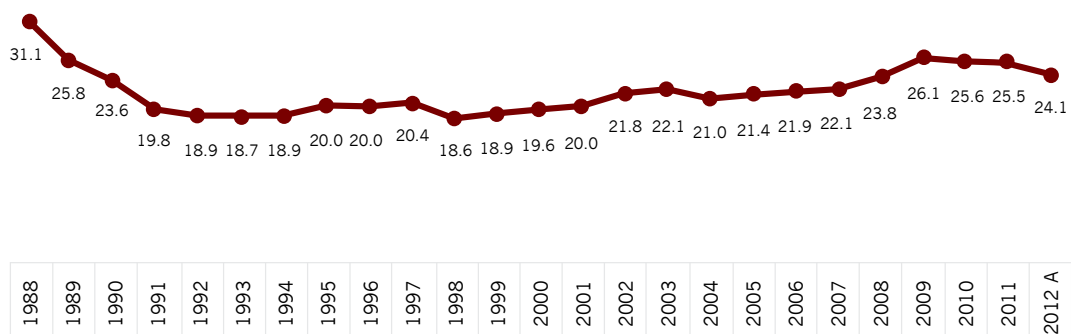
Así pues la renta petrolera ha pasado de ser 2% del PIB en 1999, a 4% en 2003, 6% en 2006 y a 7% en 2008. En 2009 cayó a 4%<sup>19</sup> pero se compensó gracias a un seguro contratado por la SHCP en caso de una eventual caída en el precio del crudo, lo que derivó en un ingreso de casi un punto del PIB (registrado bajo el rubro de aprovechamientos, no dentro de los ingresos petroleros).<sup>20</sup> Los ingresos petroleros se recuperaron y para 2010 llegaron a 7.5 puntos del PIB y a 7.7 puntos para 2011.<sup>21</sup> Para esos mismos años, el ingreso petrolero ha representado un porcentaje importante del ingreso total del gobierno federal, pasando del 27% en 1999, al 33% en 2008, 28% en 2010 y 30% en 2012.<sup>22</sup>

### A. Comportamiento del gasto en el gobierno federal

En México el gasto del sector público (denominado gasto neto devengado) comprende los recursos que ejerce la administración central (dependencias del gobierno federal), los poderes autónomos (legislativo y judicial), los órganos autónomos (CNDH, IFE), las empresas de control directo (PEMEX, CFE, IMSS e ISSSTE), así como las participaciones, las aportaciones para las entidades federativas y los municipios y los costos de la deuda.

De 1988 a 1993, con Carlos Salinas de Gortari como presidente, el gasto comprendió en promedio 21% del PIB, cifra que descendió a 20% con Ernesto Zedillo (1995 al 2000) pero se recuperó con Vicente Fox (2001 al 2006) en 21%. El gobierno de Felipe Calderón fue el que más gastó con un monto promedio equivalente a 25% del PIB. Más aún, si se descuentan los recursos destinados a cubrir los intereses y comisiones de la deuda pública, el gasto disponible en los últimos doce años resulta mayor (un peso promedio anual de 2% del PIB) que de 1988 a 1999 cuando en promedio cada año representó 5% del PIB.

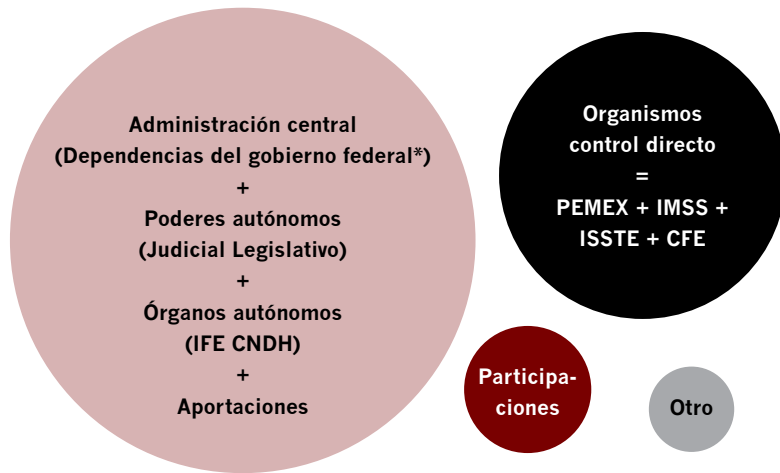
Gráfica 12. Gasto neto devengado del sector público presupuestario como porcentaje del PIB\*, 1988-2012



Fuente: elaboración propia con datos de Finanzas Públicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, <http://bit.ly/bybl8s> (consultado el 15 de marzo de 2013)

\*Incluye gasto programable del gobierno sin transferencias al ISSSTE, además del gasto programable de los organismos y empresas de control presupuestario directo, así como el gasto no programable, entre el cual se encuentran las participaciones a entidades federativas (ramo 28), entre otros.

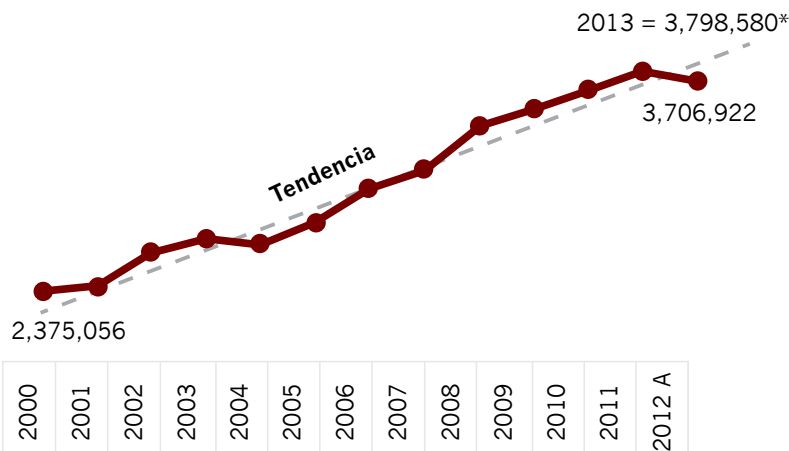
Gráfica 13. Sector público en México<sup>3</sup>



NOTA: las esferas son proporcionales al tamaño del gasto ejercido por cada actor.

El gasto público en México ha crecido fundamentalmente debido al aumento en el ingreso petrolero. En el periodo 2000-2012 el gasto neto devengado del gobierno federal aumentó 56% en términos reales con una tasa promedio anual de 5%; es decir pasó de \$2,375,056 mdp en 2000 a \$3,706,922 mdp en 2012 (precios constantes 2012). Esto ha sido mayor que el crecimiento de la economía, de tal suerte que el gasto público total pasó de representar 20% a 24% del PIB; es decir, un incremento neto total de \$1,331,866 mdp.

Gráfica 14. Gasto neto devengado del sector público presupuestario 2000-2012\* (millones de pesos constantes 2012)

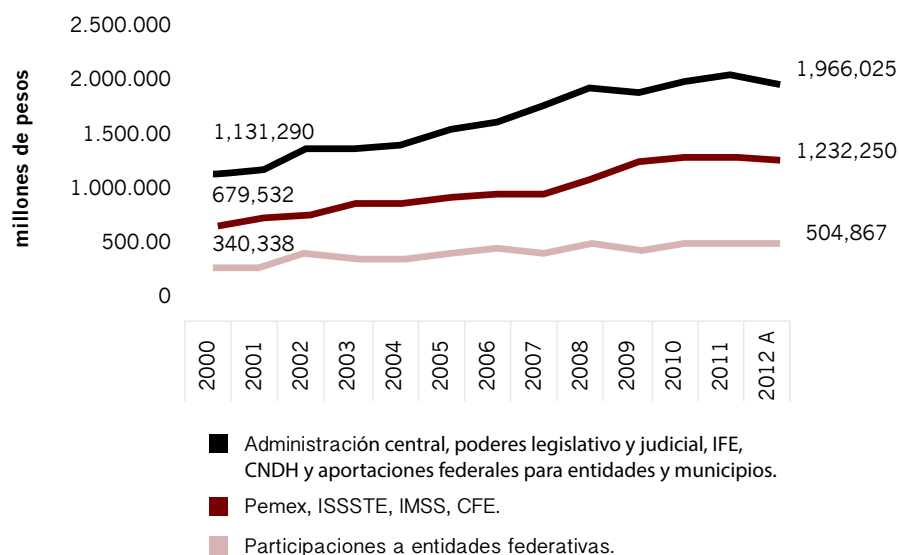


Fuente: Cálculos propios con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Los datos de 2000 a 2011 provienen de la CHPF, 2012 se retoma del PEF 2012. La línea de tendencia tiene como ecuación  $y = 128,470x + 2,000,000$  con  $R^2 0.9677$

<sup>3</sup> Los ramos que forman los recursos de la administración central son las dependencias del gobierno federal (Presidencia, Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Comunicaciones y Transportes, Economía, Educación Pública, Salud, Marina, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Procuraduría General de la República, Función Pública, Energía, Desarrollo Social, Turismo, Tribunales Agrarios, Seguridad Pública, Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología); así como Aportaciones a la Seguridad Social, Provisiones Salariales y Económicas, Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal Tecnológica y de Adultos, y Aportaciones federales a entidades federativas y municipios.

En México, uno de cada dos pesos del incremento registrado en los dos últimos sexenios fue canalizado a las dependencias del gobierno federal, el legislativo, el judicial y los órganos autónomos (IFE y CNDH). Pemex, CFE, IMSS e ISSSTE absorbieron 41% y las participaciones a entidades federativas casi la totalidad del 7% restante. Entre ellos, quien más creció en los doce años fue el conjunto formado por Pemex, CFE, IMSS e ISSSTE, el cual prácticamente duplicó su gasto.

**Gráfica 15. Gasto del sector público (millones de pesos constantes 2012)**



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados

Si se considera únicamente el gasto programable, es decir, los recursos ejercidos por la administración central (dependencias del gobierno federal) y los órganos y poderes autónomos (legislativo, judicial, IFE y CNDH) se registra un incremento de 74% equivalente a \$834,735 mdp. Los ramos que captaron 78% del incremento en el gasto de 2000 a 2012, equivalente a 4 puntos del PIB son: pensiones (aportaciones a la seguridad social), aportaciones a las entidades federativas (el ramo 33), educación, salud, desarrollo social, comunicaciones y transportes y seguridad pública.

**Cuadro 3. Distribución porcentual del incremento neto en el gasto de 2000 a 2012**

| Ramo   | %           |
|--|-------------|
| <b>Pensiones (aportaciones a la seguridad social)</b>            | 24%         |
| <b>Aportaciones entidades federativas y municipios (Ramo 33)</b> | 16%         |
| <b>Educación pública</b>   | 11%         |
| <b>Salud</b>   | 10%         |
| <b>Desarrollo social</b>   | 7%          |
| <b>Comunicaciones y transportes</b>                              | 6%          |
| <b>Seguridad pública</b>   | 4%          |
| <b>Subtotal</b>  | <b>78%</b>  |
| <b>Otros</b>   | 22%         |
| <b>Incremento total: 834,735 mdp pesos constantes 2012</b>       | <b>100%</b> |

Fuente: Cálculos propios con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Los datos de 2000 a 2011 provienen de la CHPF, 2012 se retoma del PEF 2012.

De 2000 a 2012, los mayores incrementos en términos porcentuales se registraron en seguridad pública, salud, economía, desarrollo social y educación pública. El gasto en 2012 de estos ramos del gobierno federal representó globalmente 3.31 puntos del PIB en 2012.

**Cuadro 4. Variación porcentual del gasto en los principales ramos entre 2000 y 2012 (millones de pesos constantes 2012)**

| Ramo                      | 2000 (mdp) | 2012 (mdp) | Crecimiento (%) |
|---------------------------|------------|------------|-----------------|
| <b>Seguridad pública</b>  | 9,350 *    | 40,536     | 334             |
| <b>Salud</b>              | 31,068     | 113,480    | 265             |
| <b>Economía</b>           | 5,222      | 18,622     | 257             |
| <b>Desarrollo social</b>  | 25,471     | 84,859     | 233             |
| <b>Educación pública</b>  | 163,449    | 251,764    | 54              |
| <b>Gobierno federal**</b> | 1,131,290  | 1,966,025  | <b>73</b>       |

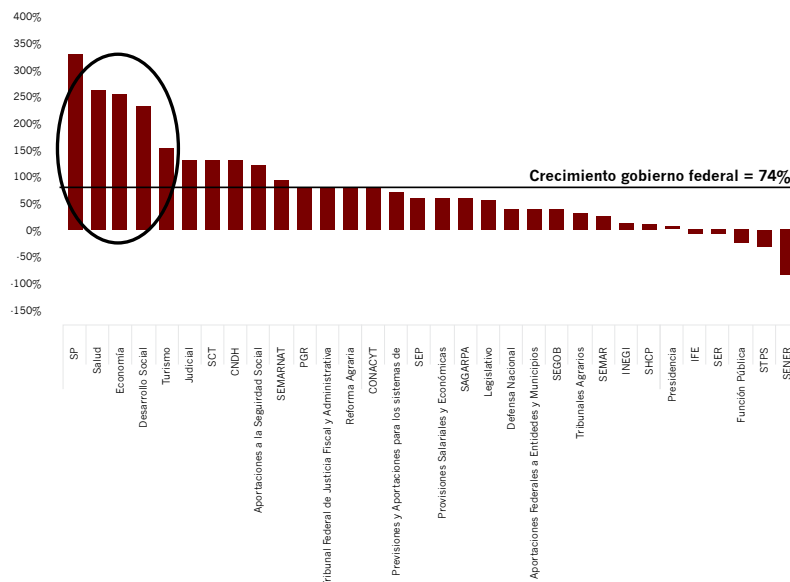
Fuente: Cálculos propios a partir de las cifras del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Los datos de 2000 provienen de la CHPF, 2012 se retoma del PEF 2012.

\*A partir de 2001.

\*\*El gasto programable del gobierno federal únicamente incluye los tres poderes: ejecutivo, judicial y legislativo en el nivel federal, así como las aportaciones a la seguridad social, ramo 33, ramo 25, provisiones salariales y económicas. No incluye las participaciones (ramo 28) ni los gastos de los organismos y empresas de control directo como son PEMEX, CFE, ISSSTE e IMSS.

En principio, seguridad pública, salud, economía, desarrollo social y educación pública son rubros socialmente deseables. La pregunta es qué ganamos los mexicanos con esos recursos adicionales que se reportaron en los últimos doce años y por qué esta inversión no se ha traducido en una mayor productividad y en un ritmo de crecimiento más dinámico.

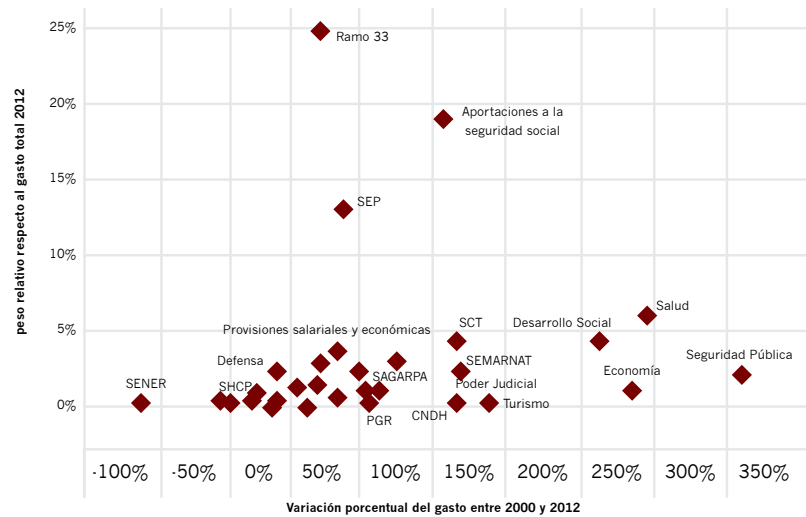
**Gráfica 16. Variación porcentual del gasto por ramo entre 2000 y 2012 (pesos constantes 2012)**



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Los datos de 2000 provienen de la CHPF, 2012 se retoma del PEF 2012.

Más aún si se asocia el peso específico de los ramos respecto al gasto 2012 con la variación porcentual en el gasto entre 2000 y 2012, se identifican los conceptos más onerosos.

Gráfica 17. Asociación entre peso relativo respecto al gasto total y la variación porcentual del gasto entre 2000 y 2012



En primer lugar destaca el ramo 33, las pensiones y la educación, los cuales absorbieron en conjunto la mitad del incremento en los últimos doce años y concentraron más del 56% del gasto total de 2012. Las pensiones o ramo 19 concentran los recursos destinados a la protección social, es decir, fundamentalmente para cubrir las pensiones de los jubilados del ISSSTE, IMSS y Fuerzas Armadas, así como, liquidaciones de Ferrocarriles Nacionales de México y Luz y Fuerza del Centro.

En segundo lugar, sobresalen por la magnitud de los incrementos de sus gastos: salud, seguridad pública y desarrollo social. En tercer lugar, se identifica el grupo mayoritario con aumentos en el gasto cercanos al 50%, con una tasa de 4% anual en promedio, y un peso en el presupuesto no mayor al 5%.

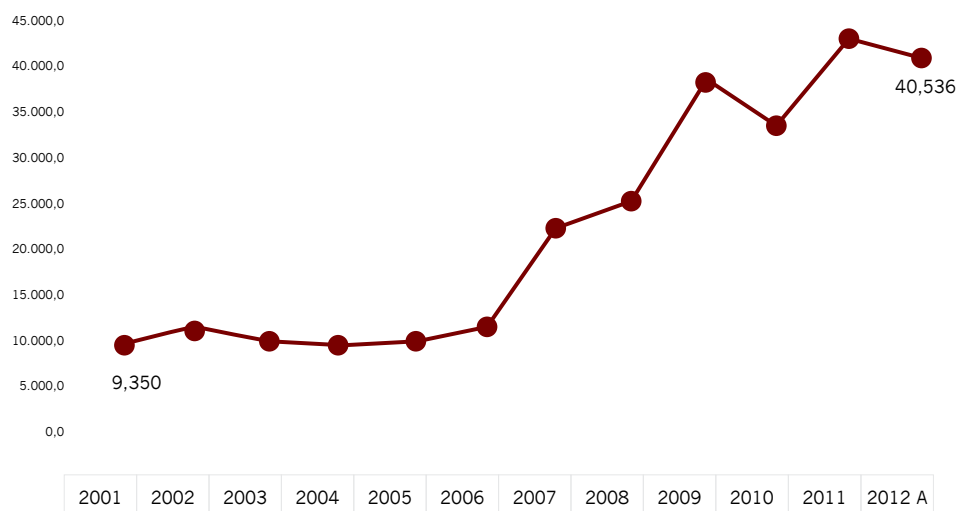
### B. Egresos específicos, 2000 y 2012

#### Seguridad pública

La Secretaría de Seguridad Pública (SSP) es la dependencia que reportó más crecimiento debido a que, por un lado, se modificó la estructura orgánica al pasar de subsecretaría en Gobernación, a secretaría en 2001 y, por otro lado, se tornó prioritaria a raíz de la lucha contra el crimen organizado iniciada en 2006 por el Presidente Calderón. De 2001 a 2012 el presupuesto de la secretaría aumentó cuatro veces su valor para llegar a un presupuesto de \$40,536 mdp, lo cual equivale a 0.26% del PIB en 2012.

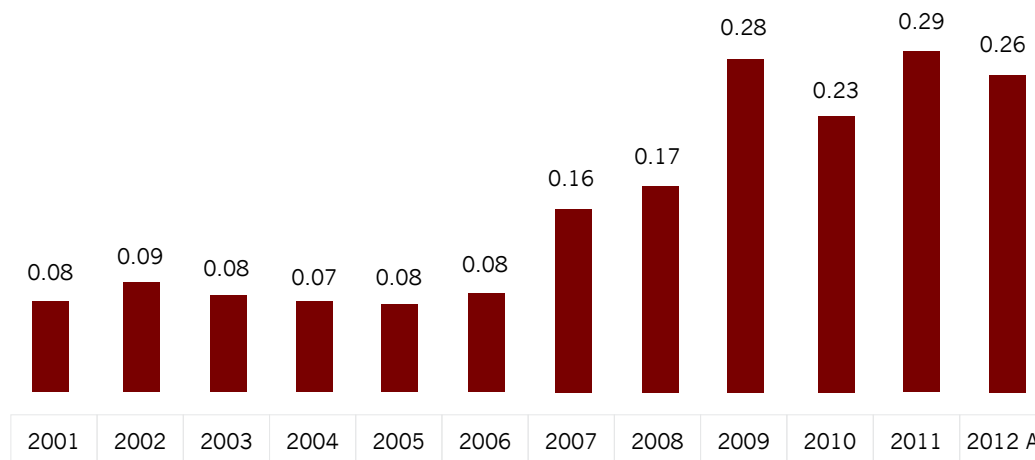


Gráfica 18. Gasto en la Secretaría de Seguridad Pública, 2001-2012 (millones de pesos constantes 2012)



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Los datos de 2001 a 2011 provienen de la CHPF, 2012 se retoma del PEF 2012.

Gráfica 19. Porcentaje del gasto de la SSP respecto al PIB, 2001-2012



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Los datos de 2001 a 2011 provienen de la CHPF, 2012 se retoma del PEF 2012.

Respecto a la distribución de los recursos al interior de la SSP en 2012 la mayor concentración se ubicó en Servicios personales, específicamente a *Remuneraciones adicionales y especiales* la cual acumuló 20% de los gastos totales de la dependencia con \$8,212 mdp (precios constantes 2012). El número de plazas del gobierno federal adscritas a SSP en ese mismo año ascendió a 56,053. Cuatro de cada cinco plazas de SSP (77%) fueron para policías.

Los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) ejercen recursos de seguridad pública. Dentro del propio gobierno federal, la SSP no es la única dependencia que expide gastos en materia de seguridad, pues también se encuentran Sedena, Marina, PGR, así como la SCJN y el Consejo de la Judicatura del poder judicial. En el nivel local se ejercen las aportaciones federales para las entidades federativas y municipios que se realizan a través del ramo 36, ramo 33 (SUBSEMUN, FORTAMUN, FASP), sumado al gasto de cada entidad federativa para seguridad pública.

Para dimensionar el cuerpo policiaco de todo el país (de los tres niveles de gobierno) recurrimos a un reporte publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en el 2009, el cual señala que se emplearon un total de 215,361 personas en seguridad pública y tránsito en las 32 entidades federativas, con un promedio de 6,976 policías en cada una. El informe indica que las tres entidades federativas con más personal de este tipo fueron el Distrito Federal (86,421), el Estado de México (19,486) y Veracruz (15,415). A la vez, los estados que emplearon menos personal fueron Nayarit (313) y Campeche (273), estos últimos datos, de ser correctos, resultan preocupantes por su reducido tamaño.

En el nivel municipal, en 2009 se identificaron 2,238 municipios con instituciones dedicadas a seguridad pública y tránsito, las cuales concentraban 132,537 personas encargadas de la seguridad y el tránsito; es decir, un promedio aproximado de 59 policías por municipio o delegación. Del total de titulares de dichas instituciones, resalta que 18% haya tenido menos de 31 años de edad al momento de la encuesta.<sup>23</sup>

Si se agrupa el total de personas dedicadas a la seguridad pública del país en los tres niveles de gobierno, se obtiene un aproximado de:

**Cuadro 5. Estimado del número de personas de seguridad pública y tránsito en México**

| Nivel            | Personas empleadas como personal de seguridad pública y tránsito | Año  | Fuente                          |
|------------------|--|------|---------------------------------|
| <b>Federal</b>   | 43,161   | 2012 | SHCP-Transparencia presupuestal |
| <b>Estatad</b>   | 215,361  | 2009 | INEGI                           |
| <b>Municipal</b> | 132,537  | 2009 | INEGI                           |
| <b>Total</b>     | 391,059  |      |                                 |

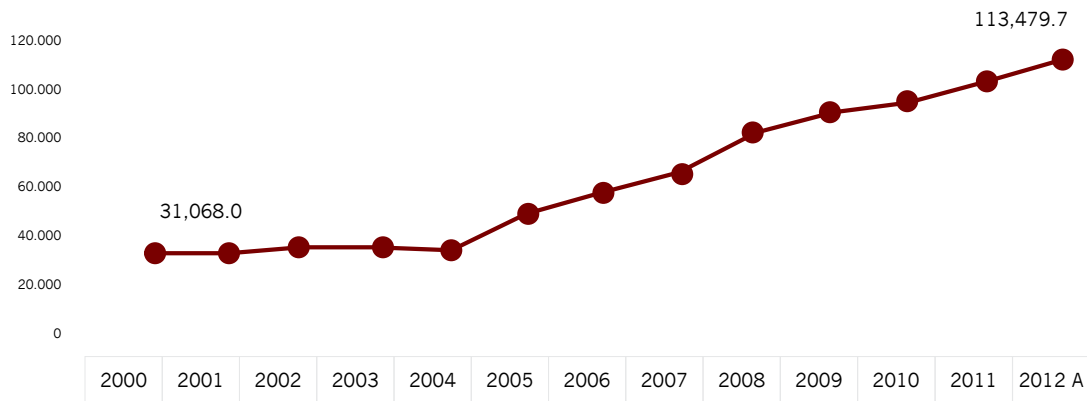
Los 391,059 empleados en seguridad pública y tránsito parecen no haber sido suficientes o carecer de las habilidades necesarias para enfrentar el delito, ya que de acuerdo con INEGI de 2007 a 2009, en México la incidencia delictiva creció de 10,480 a 10,935 delitos por cada 100 mil habitantes. Del total de delitos en 2009, 22% fueron denunciados (2,622,257) y sólo en 15% (1,761,581) se inició averiguación previa.<sup>24</sup>

En el panorama internacional los resultados en seguridad de México en algunos indicadores se ven rebasados por países como Colombia o Brasil. Con base en cifras del especialista en seguridad Eduardo Guerrero,<sup>25</sup> de 2004 a 2009 Colombia redujo de 3.5 a 0.5 secuestros por cada 100,000 habitantes, siendo que en México se incrementó de 0.5 a 1 secuestro por cada 100,000 habitantes. En el mismo periodo, el robo de vehículos en Colombia se mantuvo prácticamente estable alrededor de 50 autos por cada 100,000 habitantes, pero en México creció de 135 a 180 aproximadamente, por arriba de países como Brasil, Venezuela y Perú. Lo anterior demuestra la poca eficacia y los pobres resultados que el país obtiene hoy del gasto que ejerce en esta materia.

## Salud

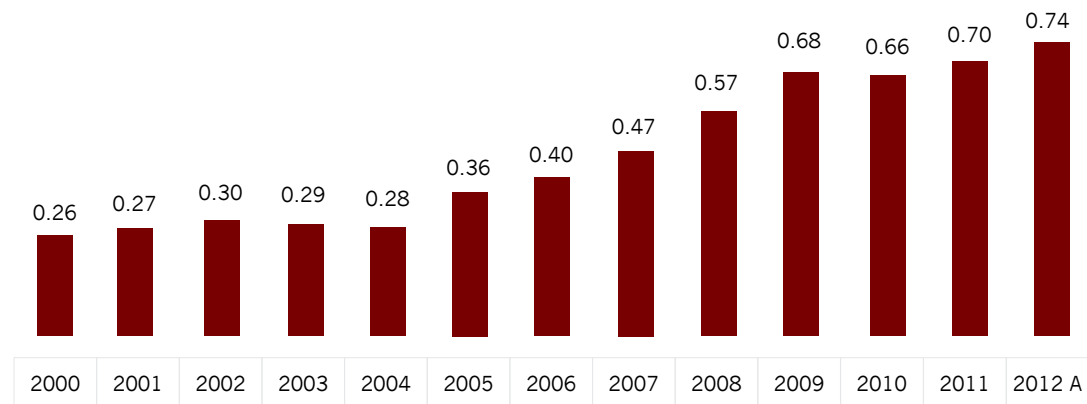
En el nivel federal, sin contar los gastos en salud de las entidades federativas, la Secretaría de Salud (SSA) es el segundo ramo que más ha crecido: en 2012 aumentó cuatro veces aproximadamente su presupuesto respecto al 2000. Los recursos gastados por la SSA en 2012 ascendieron a \$112,737 mdp de 2012, lo cual representó 0.74% del PIB. Hace doce años equivalía al 0.26%.

Gráfica 20. Gasto en SSA, 2000-2012 (millones de pesos constantes 2012)



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Los datos de 2000 a 2011 provienen de la CHPF, 2012 se retoma del PEF 2012.

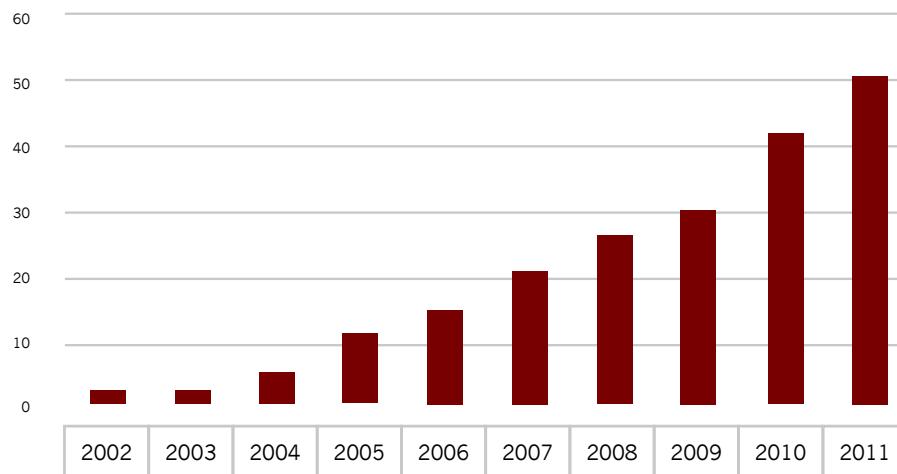
Gráfica 21. Gasto en SSA como porcentaje del PIB, 2000-2012



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Los datos de 2000 a 2011 provienen de la CHPF, 2012 se retoma del PEF 2012.

La mayor concentración de recursos en 2012 se destinó al Seguro Popular (SP) y al Seguro Médico de Nueva Generación, los cuales agruparon 60% del gasto en salud en ese año. El 85% del incremento que registró salud entre 2004 y 2012 se debió al SP. Si se distribuye el 15% restante entre los ocho años transcurridos, resulta que anualmente los hospitales nacionales, los institutos nacionales, las comisiones, el DIF y las oficinas de la Secretaría de Salud, entre otros, absorbieron 2% anual del crecimiento presupuestario. De acuerdo a los reportes de auditoría,<sup>26</sup> en 2004 a nivel nacional se reportaron 5,318,289 afiliados y para 2011 la cifra llegó a 51,823,314 afiliados; es decir en siete años se presentó un crecimiento de 874% en el padrón de beneficiarios.

Gráfica 22. Número de afiliados al Seguro Popular 2004- 2011



Fuente: Cifras obtenidas del portal oficial del Seguro Popular, consultada el 7 de junio de 2013 en: [www.seguro-popular.salud.gob.mx](http://www.seguro-popular.salud.gob.mx)

EN TABASCO, DURANTE EL GOBIERNO DE GRANIER MELO, SE PRESUME SE DESVIARON 766 MDP DEL SEGURO POPULAR; ES DECIR UNA PÉRDIDA DE 34% DE LOS RECURSOS DESTINADOS A ESTE PROGRAMA. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PRESENTAN DIFERENCIAS MARCADAS EN LA CAPACIDAD PARA ADMINISTRAR LOS RECURSOS PÚBLICOS. SE REQUIERE IMPONER LINEAMIENTOS RIGUROSOS Y LLEVAR A CABO UN MONITOREO CUIDADOSO DE LOS RECURSOS PARA GARANTIZAR QUE ÉSTOS LLEGUEN EFECTIVAMENTE A LA POBLACIÓN.

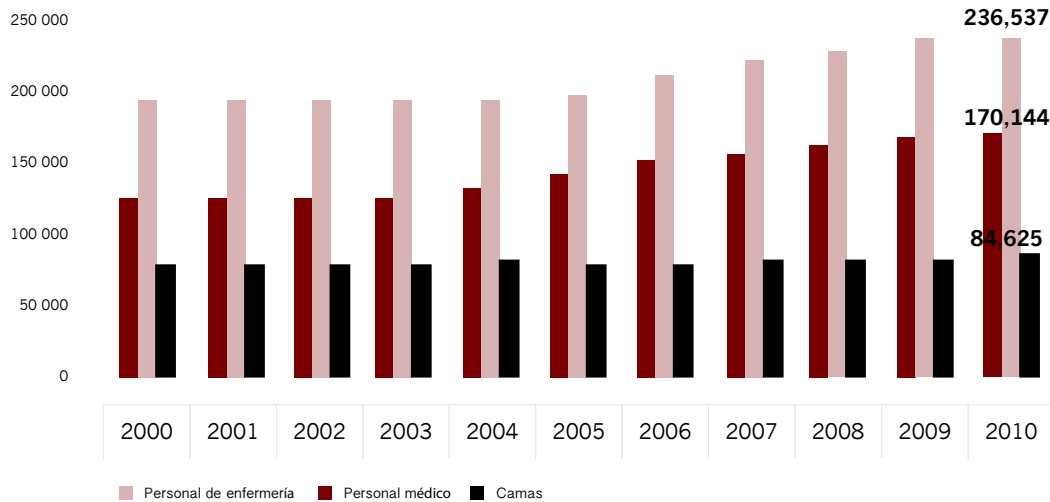
La inyección de recursos y el crecimiento en el número de afiliados del SP obligan a formularse la pregunta sobre los efectos y el impacto del programa. Una evaluación costo-efectividad realizada por investigadores del CIDE<sup>27</sup> advierte que el SP sí tiene un impacto en el bolsillo de los hogares (el gasto que las personas realizan para atender su salud que no es reembolsado), pero sólo en los que tienen niños menores de 12 años o con personas mayores. Concluyen además que el gobierno gasta más de lo que los hogares afiliados ahorran gracias al programa. El gobierno abonó al programa en 2008 entre \$1.07 y \$2.20 pesos por cada peso que los hogares afiliados ahorraron. En 2010 este dato se incrementó a \$2.58 y \$5.68 pesos. Esto indica, según los autores, que el programa podría tener efectos redistributivos importantes al gastar más para cubrir a los hogares con menos recursos. No obstante, el estudio también señala que en la mayor parte de las entidades federativas se perdió productividad entre 2004 y 2010, es decir, la utilización de los servicios de salud no creció al mismo ritmo que la el gasto público en salud.

En cuanto a la eficiencia de los servicios, en el estudio se concluye que hubo una caída en eficiencia con que se producen los servicios de salud para los afiliados. No se detectaron aún efectos en la mortalidad por cáncer de mama, leucemia ni linfoma, posiblemente porque los efectos en la mortalidad son de largo plazo, aunque no se midieron efectos en el corto plazo en episodios como diarreas.

Otro grupo de expertos en salud publicaron recientemente en Lancet que el gasto catastrófico en salud ha disminuido. En 2000 3.1% de los hogares enfrentaron gastos catastróficos en salud y en 2010, 2%. Las diferencias entre los hogares que cuentan con IMSS, ISSSTE o seguro privado y los que cuentan con Seguro Popular se han estrechado. Por ejemplo, el gasto de bolsillo como porcentaje del ingreso total del hogar se redujo en ambos grupos, pero de manera más pronunciada entre los hogares afiliados al Seguro Popular (de 4.4% en 2004 a 3.2% en 2010). Continuando la comparación entre los dos grupos, también se muestran decrementos importantes en la tasa de defunción de niños menores de 5 años por cada 1,000 nacidos vivos, especialmente entre los del Seguro Popular. La cifra pasó en 2000 de 12.8% entre la población con IMSS, ISSSTE o seguro privado y 25% con Seguro Popular a 12.1% y 22.3%, respectivamente, en 2010. La mortalidad materna por cada 100,000 nacidos vivos también se redujo notoriamente al transitar en 2000 de 28.7% entre las personas con IMSS, ISSSTE o seguro privado y 72.2% con Seguro Popular, a 27.9% y 48.9%, respectivamente en 2010.<sup>28</sup>

Volviendo al análisis del ramo de salud, de 2000 a 2010, el aumento en el presupuesto de salud fue acompañado por un incremento de 42% de médicos, incluyendo a los que están en formación; así como del personal de enfermería con 24%. Las camas pasaron de 75,303 a 84,625, lo que representa un crecimiento de 12%.

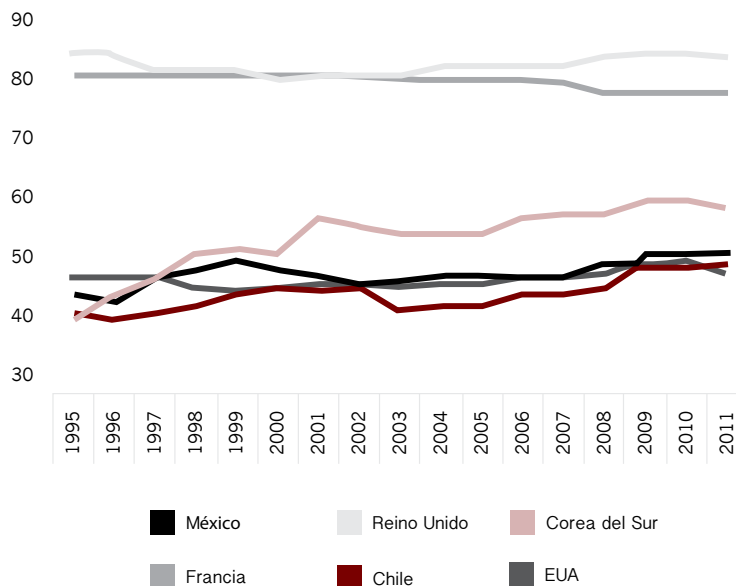
Gráfica 23. Personal de enfermería, personal médico y camas, 2000-2010



Fuente: Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS)

Los recursos analizados no son los únicos que componen el gasto en salud en el país, el cual en su totalidad representa 6.2% del PIB. Las entidades federativas también ejercen recursos públicos, mientras que el sector privado también participa de manera importante.

Gráfica 24. Gasto público como porcentaje del gasto total en salud, 1995-2011



Fuente: Indicadores del Banco Mundial

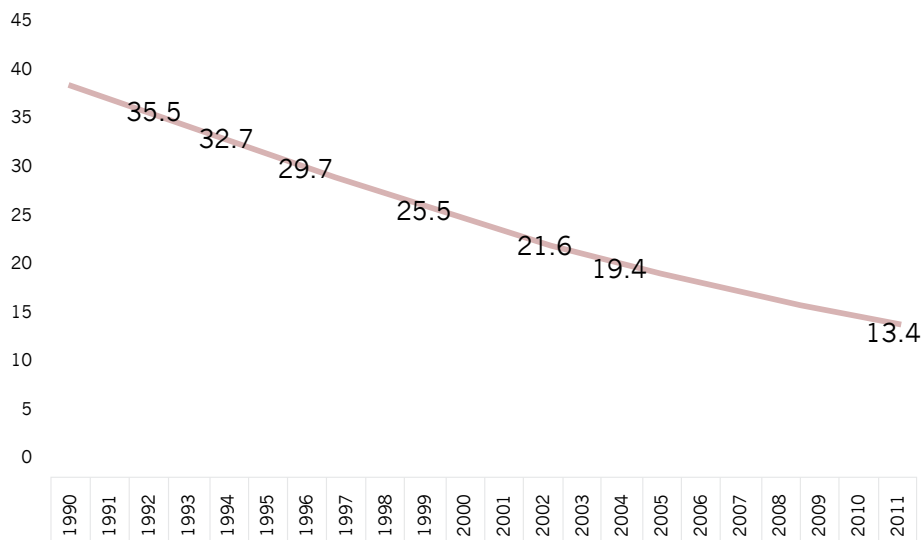
En México, la proporción de recursos públicos en 2011 respecto al gasto total en salud, ascendió a 49%; es decir, uno de cada dos pesos para salud proviene del gobierno (federal y estatal).

Si ahora observamos el porcentaje de gasto público en salud respecto del PIB, según el PNUD, Estados Unidos gastó 9.5% del PIB en salud en 2010, lo cual contrasta con 8.1% del Reino Unido, 9.3% de Francia, 4.1%

de Corea del Sur y 3.1% de México. Estados Unidos ilustra el caso de que un alto gasto público no deriva necesariamente en mejor calidad en salud. De acuerdo con cifras de la OMS, Estados Unidos es un país donde 74% de su población tiene sobrepeso y 35.7% obesidad, factores que pueden amenazar la esperanza de vida. No son sólo problemas de salud, sino también retos económicos, sociales y educativos. Por ejemplo la OECD señala una correlación positiva entre el nivel de educación y la obesidad.

La esperanza de vida es una variable importante para analizar el nivel de salud de un país. Los mexicanos ganaron en el lapso de 11 años, 3 años de vida, lo cual se asemeja a lo obtenido de 1990 a 1999. Uno de los factores que explica es el descenso en la mortalidad infantil. En México en el 2000, 24 niños murieron por cada 1,000 vivos y en 2011 sólo 13 (44%). Esta cifra contrasta con el periodo de 1990 a 1999, en el cual disminuyó la tasa de mortalidad infantil 33%, pues en 1990 morían 38 niños por cada 1,000 y nueve años después 25 niños. En Estados Unidos la tasa de mortalidad infantil disminuyó en 24% en el mismo periodo y 10% entre 2000 y 2011, pasando de 9.4 en 1990 a 6.4 en 2011. En Brasil también se redujo 32% en el mismo periodo y 55% entre 2000 y 2011, pues 48.8 niños morían por cada 1,000 en 1990 y 13.9 en 2011.

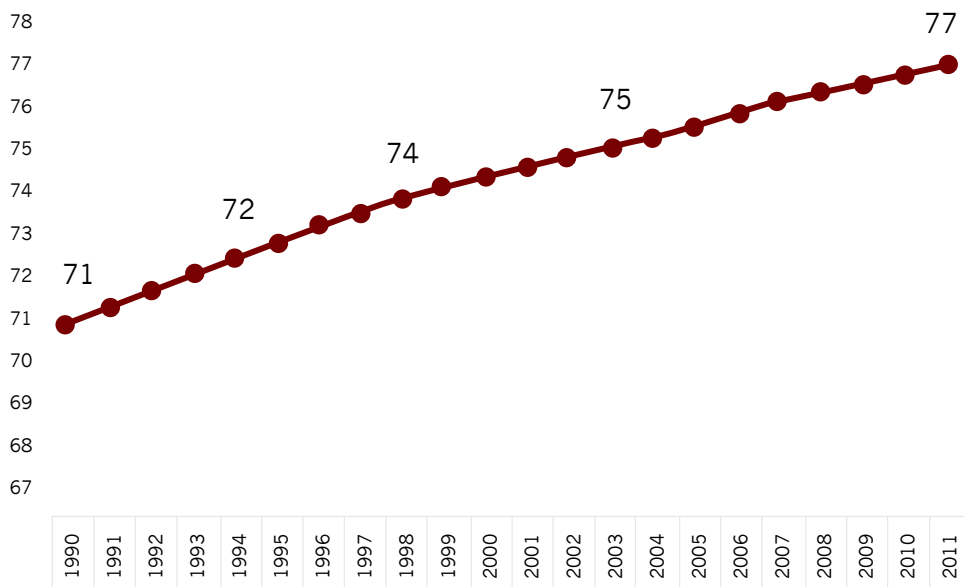
**Gráfica 25. Tasa de mortalidad infantil en México por cada 1,000 nacimientos nuevos**



Fuente: Banco Mundial. Disponible en: <http://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.IMRT.IN>. Consultado el 9 de julio del 2013.

Sin embargo, a pesar de los avances, en México, la esperanza de vida puede verse afectada por el hecho de que 70% de la población presenta sobrepeso y 30% obesidad, pues enfermedades como diabetes pueden dañar gravemente la salud. Además, los costos para el sistema de salud derivados de estos padecimientos son altos. Si esta tendencia continúa los recursos de salud serán insuficientes para abordar el problema. Este es un desafío enorme en materia de prevención y salud pública que la inversión actual no ha resuelto.

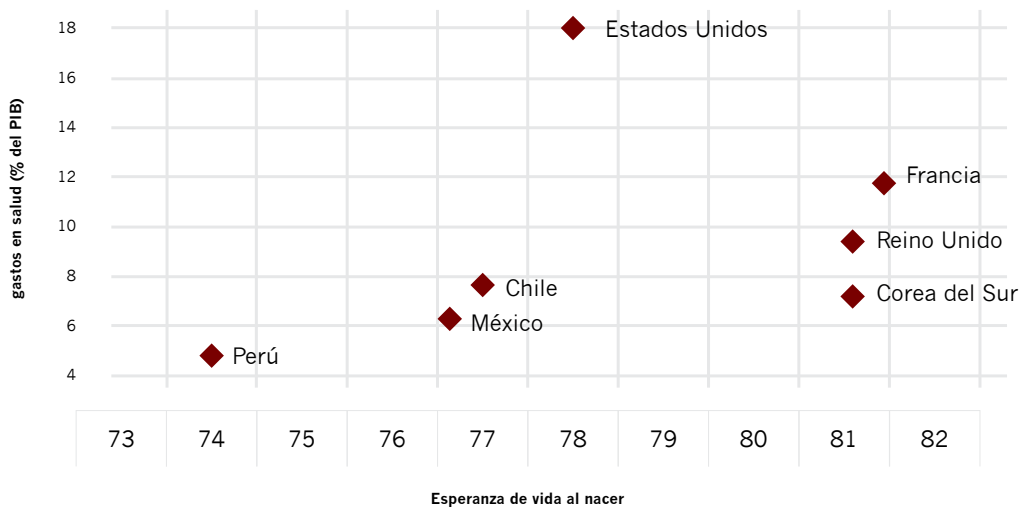
Gráfica 26. Esperanza de vida al nacer en México, 1990-2011



Fuente: Banco Mundial. Disponible en: <http://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.IMRT.IN>. Consultado el 9 de julio del 2013.

Al asociar la esperanza de vida con el gasto total en salud como porcentaje del PIB, encontramos que México tiene un comportamiento cercano a Chile. Si deseara asemejarse al Reino Unido o Corea del Sur, tendría que incrementar el gasto y alcanzar una tasa más alta de esperanza de vida.

Gráfica 27. Esperanza de vida y gastos totales en salud como porcentaje del PIB, 2011



Fuente: Estadísticas del Banco Mundial

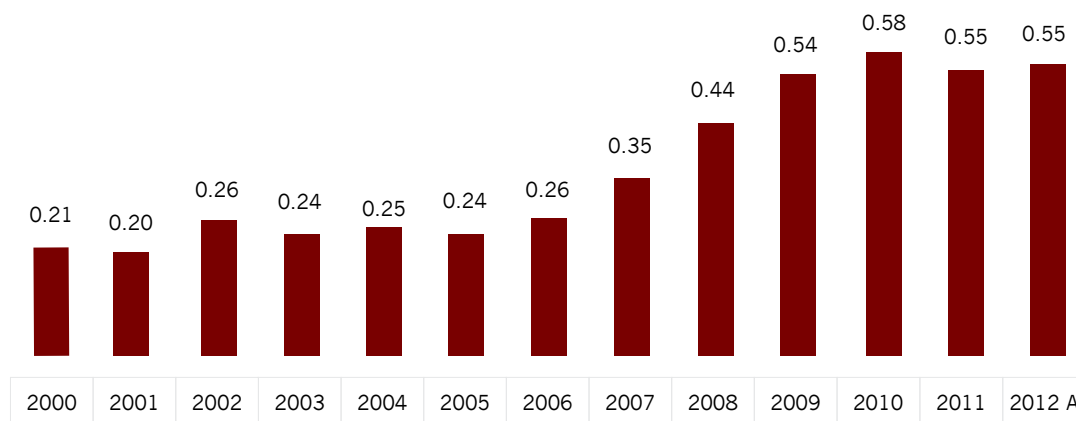
Desde una perspectiva general, la comparación con otros países sugiere que México requiere incrementar los recursos destinados a salud, pero hacerlo con controles más rigurosos. El aumento del gasto público en salud debería focalizarse en cómo reducir los gastos de bolsillo que realiza la población más pobre para atender su salud y en aquellos padecimientos crónicos que más afectan a la población. Si bien el Seguro Popular ha reportado avances en este tema, aún son incipientes respecto al tamaño del problema. De hecho, México

es uno de los países de América Latina donde el porcentaje de gasto de bolsillo como porcentaje del gasto privado en salud es de los más elevados pues asciende a 92%, mientras que en Chile representa 70%, en Colombia 67% y en Brasil 57%.

### Desarrollo Social

El ramo de Desarrollo social ha reportado un crecimiento de 233% en los últimos doce años hasta llegar a representar 0.55% del PIB en 2012. El presupuesto ascendió a \$84,859 mdp y 4% del presupuesto total.

Gráfica 28. Gasto en desarrollo social como porcentaje del PIB, 200-2012



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Los datos de 2000 a 2011 provienen de la CHPF, 2012 se retoma del PEF 2012

La mayor parte de los recursos se han destinado al capítulo *Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas*, el cual concentró 86% y 87% del gasto total en 2000 y 2012, respectivamente. El *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* absorbió 40% del gasto total de la dependencia, con egresos totales en 2012 de \$33,777 mdp.

En cuanto a los recursos que se destinan a cubrir los gastos administrativos y a los subsidios del programa, el programa Oportunidades destina 7 de cada \$10 pesos a las transferencias para los beneficiados, mientras que menos de \$1 peso se orienta a la administración del programa. En cambio en Seguro Popular los gastos administrativos llegan a 20% y el Programa para abatir el rezago educativo en educación inicial y básica ascienden hasta 44%, cuando a la población beneficiaria le llega únicamente 73% y 28% de los recursos totales, respectivamente.

Cuadro 6. Montos y porcentajes asignados (precios 2012)

| Programa  | Gasto administrativo |             | Presupuesto total programa |             |
|---|----------------------|-------------|----------------------------|-------------|
|   | mdp                  | % del total | mdp                        | % del total |
| <b>Seguro Popular</b>   | 12,848.371           | 20%         | 47,151.289                 | 73%         |
| <b>Oportunidades</b>  | 2,779.367            | 8%          | 24,580.609                 | 73%         |
| <b>Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica</b> | 792.25               | 44%         | 511.307                    | 28%         |

Fuente: Cuenta Pública federal 2012, disponible en: [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe\\_cuenta/2012/html/educacion\\_publica.html](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2012/html/educacion_publica.html)

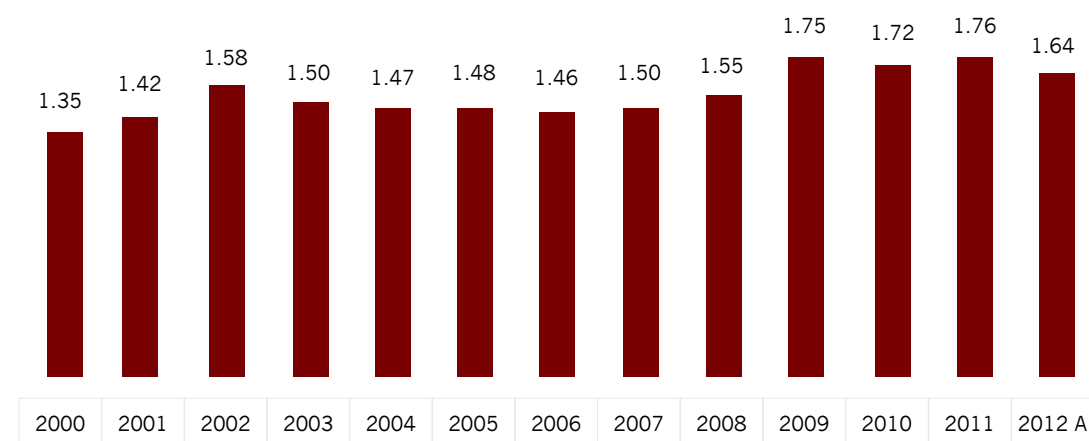


## Educación Pública

Entre las dependencias del gobierno federal, la Secretaría de Educación Pública (SEP) es la que cuenta con más recursos, pues agrupa 13% del gasto total del gobierno federal. En 2012 el presupuesto ejercido para la SEP ascendió a \$281,960 mdp de 2012. En 2011 fue de \$261,414 mdp, con un promedio de \$7,603 pesos por alumno. Uno de cada dos pesos que recibió la SEP en 2012 (143,239 mdp) se destinaron a cubrir los subsidios de los programas sociales, 32% a pagar la nómina (90,233 mdp), 12.5% a gasto corriente (35,359 mdp), y 4.6% a inversión (13,127 mdp).

Aunque no es de los ramos que más han incrementado el gasto en la administración central, en los últimos dos sexenios, la SEP aumentó 54% sus egresos, con una tasa promedio anual de crecimiento de 5%, por arriba del crecimiento del PIB, de suerte tal que hoy representa 1.64% del PIB, cuando en 2000 era 1.35%.

Gráfica 29. Gasto de la SEP como porcentaje del PIB, 200-2012



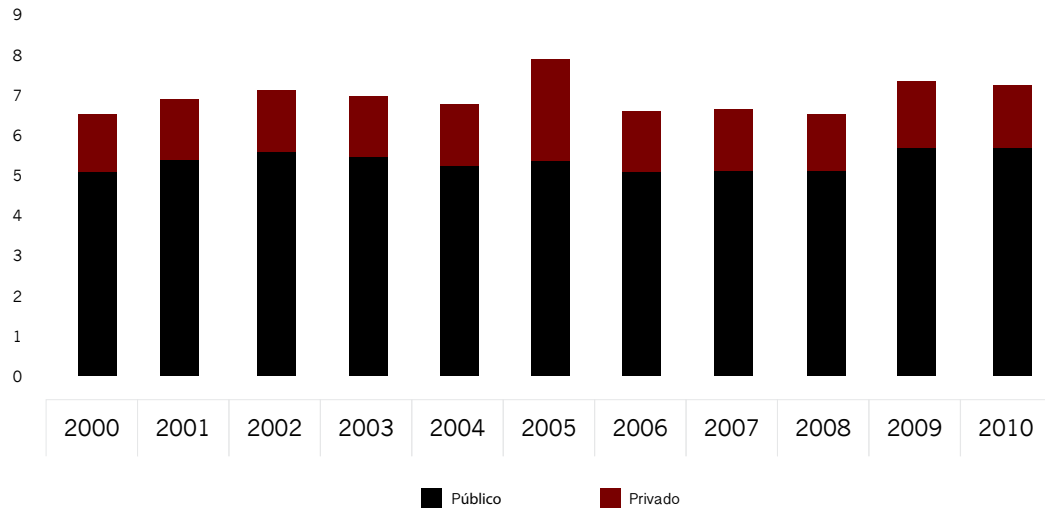
Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Los datos de 2000 a 2011 provienen de la CHPF, 2012 se retoma del PEF 2012.

A raíz de la federalización de la educación efectuada en 1992 “se transfirieron el personal, las escuelas y los recursos de los servicios educativos del gobierno federal a los gobiernos de los estados, al mismo tiempo que el gobierno federal conservó y reforzó sus facultades normativas sobre el conjunto del sistema educativo nacional”.<sup>29</sup> Por esta razón, actualmente el presupuesto de la SEP no incluye los recursos que ejercen las entidades federativas y los municipios en materia de educación.

De hecho, el gasto público en educación en México se forma por la agregación de las aportaciones federales, estatales y municipales, siendo la SEP sólo una parte del gasto federal. En 2010 el gasto público total en educación ascendió a 5.7% del PIB, cifra que ha variado medio punto en los últimos diez años.

Además del gasto público en educación, también existen los recursos provenientes de los privados, los cuales representan otra fuente de financiamiento que forma parte del sistema educativo nacional y cuyos recursos representan 1.5% del PIB aproximadamente.

Gráfica 30. Gasto nacional en educación según origen de recursos (% del PIB)



Fuente: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Gasto nacional en educación total y como porcentaje del PIB (1994-2011). Disponible en [http://www.inee.edu.mx/bie/mapa\\_indica/2011/PanoramaEducativoDeMexico/AR/AR03/2011\\_AR03\\_a.pdf](http://www.inee.edu.mx/bie/mapa_indica/2011/PanoramaEducativoDeMexico/AR/AR03/2011_AR03_a.pdf). Consultado el 15 de agosto del 2013

Como se puede apreciar en el cuadro 6, la mayor parte del gasto público en educación es ejercido por el gobierno federal, por lo que la participación de estados y municipios es relativamente menor. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares 2012 publicada por el INEGI, el decil con menos ingresos destina 19.9% de su gasto total a educación, mientras que el que tiene ingresos más altos 5.2%. Para el año 2009 el gasto nacional en educación se comportó de la siguiente manera:

Cuadro 7. Gasto nacional en educación, 2009

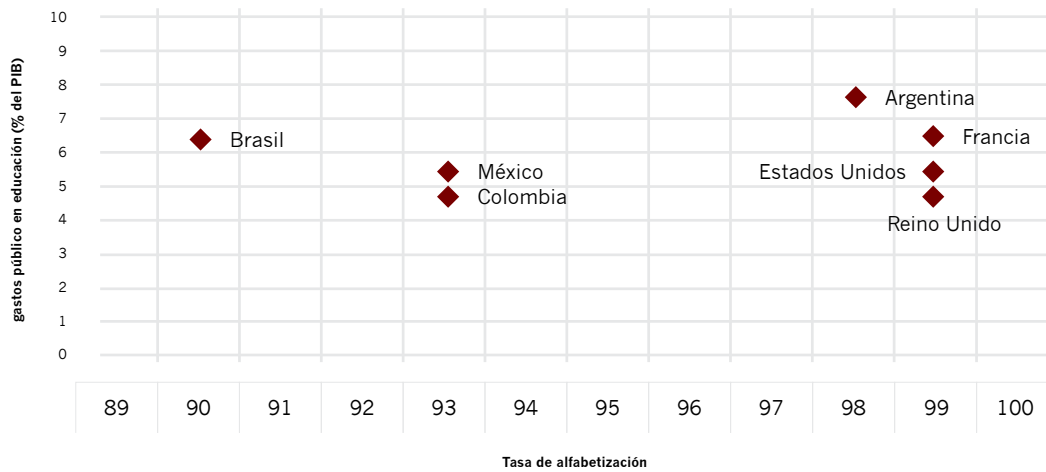
| Sector                  | Porcentaje de aportación |
|-------------------------|--------------------------|
| <b>Gobierno federal</b> | 64.0%                    |
| <b>Estados</b>          | 14.3%                    |
| <b>Municipios</b>       | 0.01%                    |
| <b>Privado</b>          | 21.6%                    |

Fuente: México Evalúa, 10 puntos para entender el gasto educativo en México: Consideraciones sobre su eficiencia, 2011. Disponible en: [http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/02/MEX\\_EVA-INHOUS-GASTO\\_EDU-LOW.pdf](http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/02/MEX_EVA-INHOUS-GASTO_EDU-LOW.pdf). Consultado el 15 de agosto del 2013

De acuerdo a los datos de México Evalúa, en 2012 el total de recursos destinados a la educación a nivel nacional fue de 975,723 mdp, lo cual equivalió a 6.3% del PIB. Tres de cada cinco pesos fueron aportados por la federación (62.3%), otro peso de cada cinco por el sector privado (21.5%) y el peso restante por las entidades federativas (16%) y los municipios (0.2%).<sup>30</sup> Ante esta cantidad de recursos, es obligatoria la pregunta sobre cuáles han sido los resultados en el terreno educativo en nuestro país.

Según datos del Banco Mundial, la tasa de alfabetización en el país es de 93% para los jóvenes entre 15 y 24 años. Colombia presenta la misma tasa de alfabetización, con un gasto público en educación como porcentaje del PIB ligeramente menor que el de nuestro país. En el otro extremo se encuentra Brasil, quien gasta mucho más que México y enfrenta una tasa de alfabetización cuatro puntos por debajo de México.

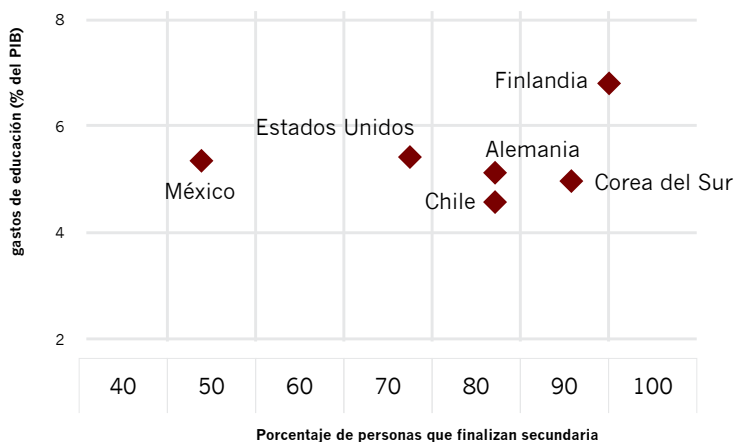
Gráfica 31. Gasto público en educación y tasa de alfabetización, 2010



Fuente: Banco Mundial. Nota: En las estadísticas presentadas, el gasto público en educación incluye el gasto del gobierno en instituciones educativas, administración educativa y subsidios o transferencias para otras entidades.

De la misma manera, si comparamos el gasto público en educación con el porcentaje de personas que finalizaron los nueve años de educación hasta el nivel de secundaria, de acuerdo con fuentes de PISA sólo 49% de los estudiantes terminan sus estudios de secundaria en México, lo que se encuentra muy por debajo de Estados Unidos, Chile, Alemania, Finlandia y Corea del Sur. Sin embargo los gastos del sector público en educación como porcentaje del PIB son muy similares. Las explicaciones pueden ser múltiples. Conseguir un buen nivel educativo toma tiempo, y posiblemente las economías más avanzadas llevan invirtiendo de manera importante en educación desde hace mucho tiempo. No obstante, se encuentran casos como Chile, donde el porcentaje de jóvenes que terminan secundaria es mucho más alto que en México.

Gráfica 32. Asociación entre el gasto público en educación y personas que terminan la educación secundaria (%), 2010



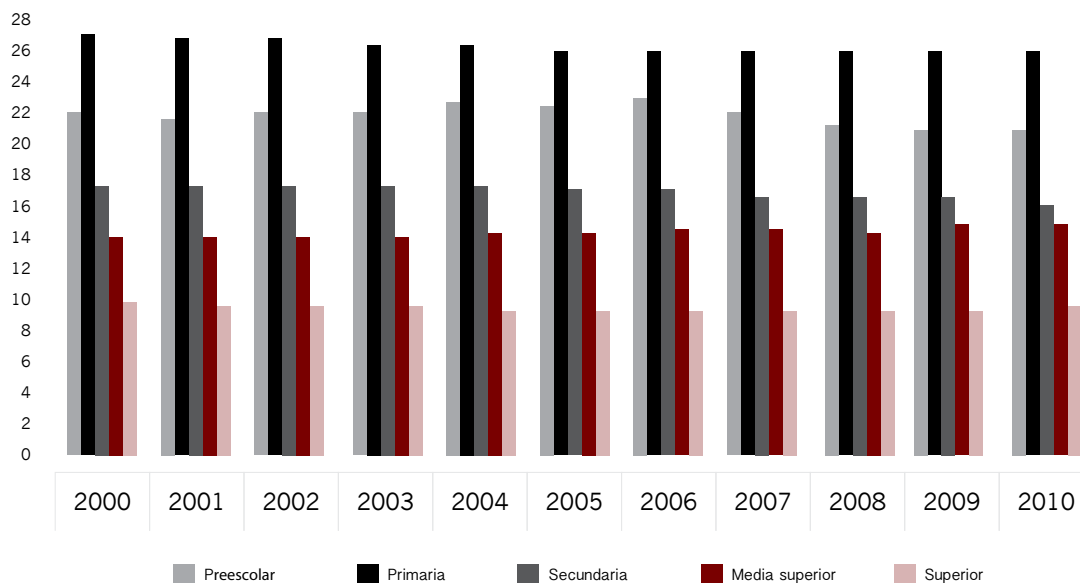
Fuentes: OECD, Education at a glance 2013: OECD Indicators.

Con el incremento en el gasto público en educación de los últimos años, se esperaba que hubiera más y mejores escuelas, alumnos y maestros. No obstante, de acuerdo a Mexicanos Primero: “El derecho humano a la educación de calidad [...] se ve violentado cuando los fondos públicos educativos [...] se desvían de su destino y son asignados como salarios a personas que no les corresponde, o se usan para pagar bienes y servicios que no sirven a los niños, sino que se sirven de ellos.”<sup>31</sup>

Los datos de la propia SEP<sup>32</sup> indican que el número de escuelas creció 16% de 2000 a 2010, pues pasó de 218,080 a 253,661 escuelas. La tasa de crecimiento promedio según la propia secretaría señala que cada año se construyeron en promedio 3,558 escuelas; es decir, 296 cada mes. Este es otro dato oficial complicado de entender.

En cuanto a los alumnos y los maestros, según las estadísticas de la SEP se registraron incrementos de 16% y 23%, respectivamente. En 2010 el número total de alumnos fue de 34,384,971 y 1,808,911 de maestros. La cifra no precisa, por ejemplo, cuántos de estos maestros asistieron a impartir las clases. La relación que mide el número de alumnos por maestro arroja que en 2012 en global hay 19 alumnos por maestro, con una tendencia decreciente en los últimos años, derivada de un aumento en el número de maestros mayor al incremento en el número de alumnos. Si se observa esta relación por nivel educativo, de acuerdo a los datos oficiales, en preescolar desde el año 2000 hasta el 2010, un maestro ha tenido en promedio grupos de alrededor 22 niños, en primaria de 26 alumnos, 17 en secundaria, 14 en el nivel medio superior y de 9 en el nivel universitario. De ser válidos, estos datos parecieran referirse a Finlandia, uno de los países con los niveles de educación más altos, ya que de acuerdo a cifras del Banco Mundial este país cuenta con 14 alumnos por maestro en nivel básico.

**Gráfica 33. Número de alumnos por maestro en escuelas de educación pública por nivel educativo 2000-2010**



Fuente: Cálculos propios con base en datos del Sistema Nacional de Información Estadística Educativa [http://www.snie.sep.gob.mx/estadisticas\\_educativas.html](http://www.snie.sep.gob.mx/estadisticas_educativas.html), consultado el 16 de mayo de 2013.

## ISSSTE

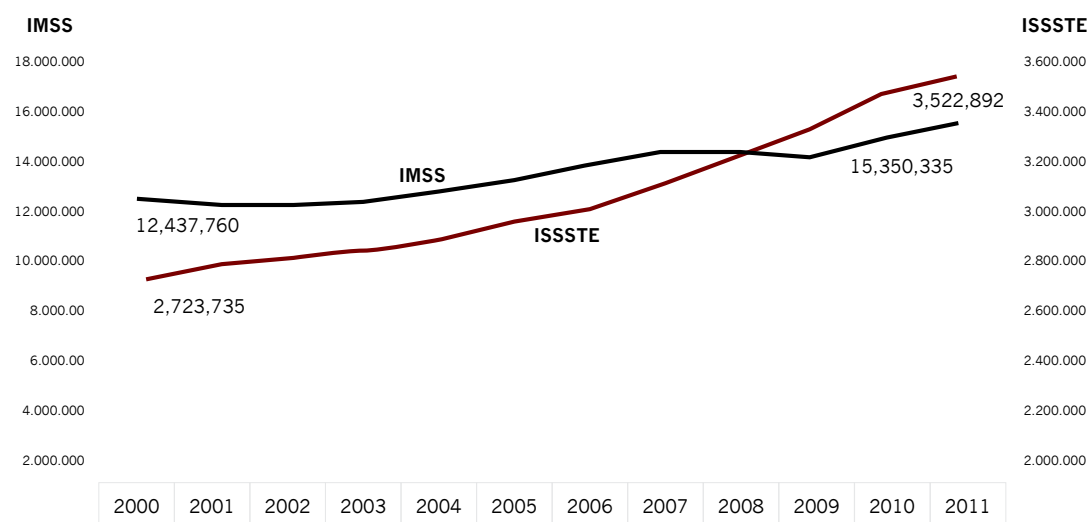
El ISSSTE ha mostrado un amplio crecimiento en su gasto. Para el año 2000 éste representaba una tercera parte de lo que se le destinaba al IMSS y para 2012 la mitad del IMSS. El ISSSTE casi cuadruplicó su gasto en los últimos doce años, mientras que el IMSS lo duplicó.

**Cuadro 8. Gasto total del IMSS e ISSSTE, 2000-2012 (millones de pesos constantes precios del 2003)**

| Dependencia   | 2000    | 2012    |
|---------------|---------|---------|
| <b>IMSS</b>   | 148,937 | 348,718 |
| <b>ISSSTE</b> | 42,374  | 160,628 |

Al observar el comportamiento en el número de afiliados entre 2003 y 2011 resulta evidente el contraste entre el IMSS y el ISSSTE. La crisis económica de finales de 2008 y 2009 no se vivió de la misma manera en las dos instituciones, ya que el sector público no recortó empleos no así el sector privado. A continuación se muestra esta relación gráficamente con el número de afiliados.

**Gráfica 34. Número de afiliados al IMSS y al ISSSTE**



Fuente: Gráfica propia elaborada con información en las memorias estadísticas del IMSS e ISSSTE consultadas el 12 de junio del 2013. Con el objeto de comparar el comportamiento de ambas instituciones de manera más clara, la gráfica muestra dos ejes, los cuales permiten contrastar la tendencia global de los últimos once años.

Gráfica 35. Variación porcentual anual en el número de afiliados al IMSS y al ISSSTE

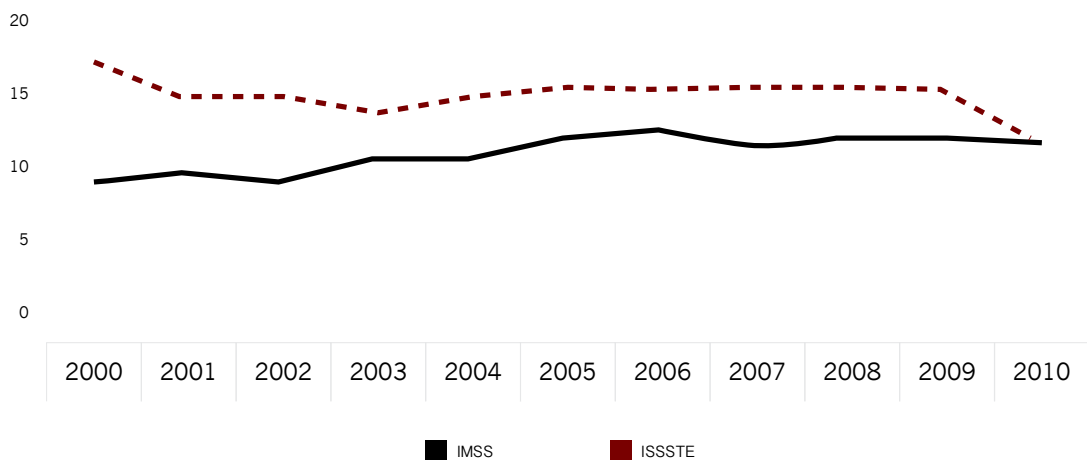


Fuente: Gráfica propia elaborada con información en las memorias estadísticas del IMSS e ISSSTE consultadas el 12 de junio del 2013.

#### *Evolución de recursos materiales y humanos*

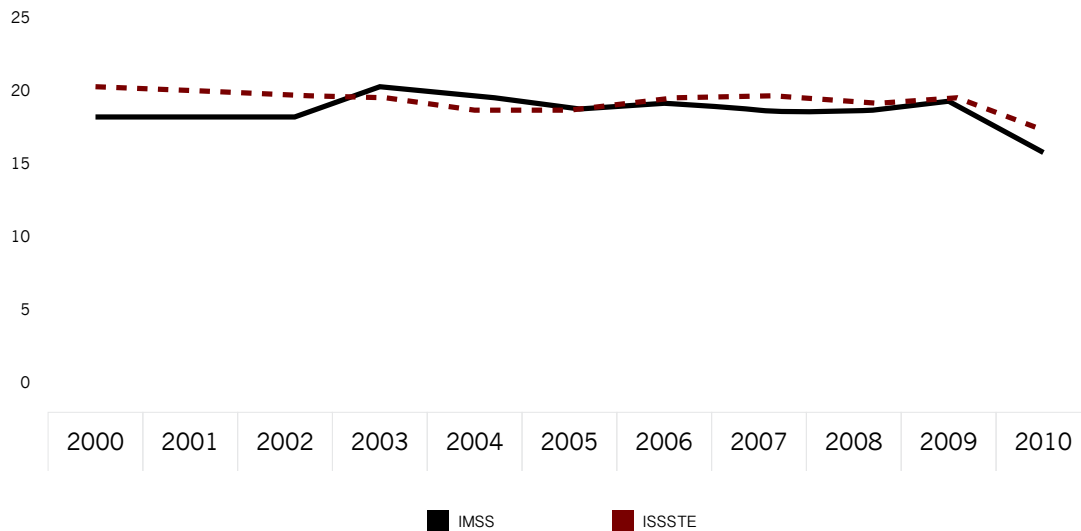
Uno de los hallazgos que refleja la desigualdad en la calidad de los servicios médicos entre los trabajadores del gobierno federal y los adscritos al IMSS radica en el número de médicos. A inicios del 2000 el ISSSTE tenía aproximadamente el doble de médicos que el IMSS, siendo que éste tenía 2,723,735 de afiliados y el IMSS 12,437,760. Esta proporción cambió hacia 2012, cuando el número de médicos en ambas instituciones prácticamente se igualó, es decir, de 2000 a 2012, el IMSS pasó de tener 8 a 11 médicos por cada 10,000 derechohabientes; mientras que el ISSSTE tenía 14 en 2000 y 11 en 2012.

Gráfica 36. Médicos por cada 10,000 derechohabientes en el IMSS e ISSSTE, 2000-2012



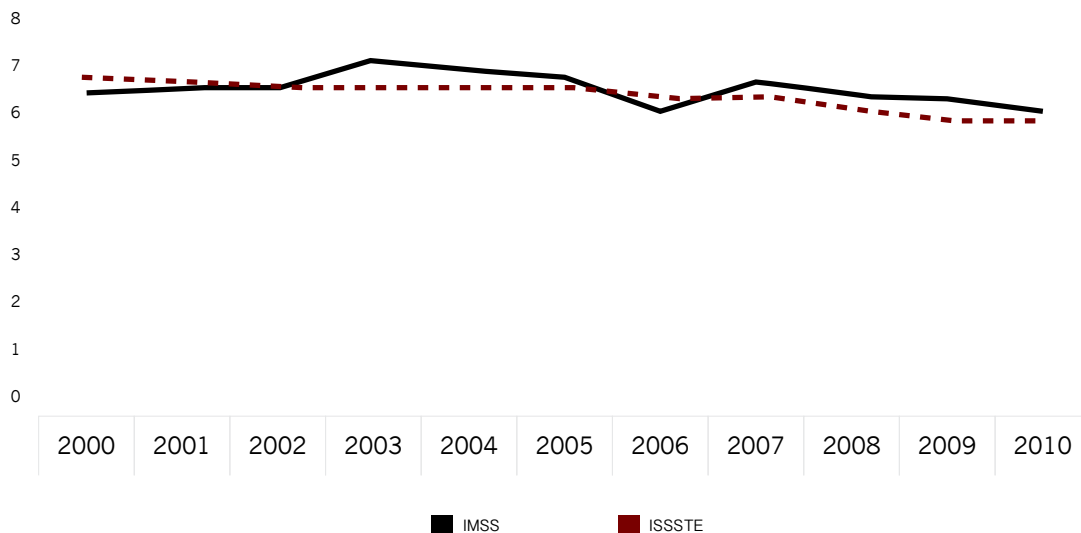
En cuanto al personal de enfermería, la proporción entre IMSS e ISSSTE es similar, pues en 2000 el IMSS tenía 18 enfermeras por cada 10,000 derechohabientes y el ISSSTE 17; no obstante, se identificó que estas cifras se han mantenido constantes en los últimos doce años. La insuficiencia de personal de enfermería en las instituciones de salud podría convertirse en un foco de atención en el futuro. Esto en parte al cambio que tendrá la pirámide poblacional, en la cual tendremos una mayor cantidad de personas vulnerables a utilizar de los servicios de salud.

Gráfica 37. Enfermeras por cada 10,000 derechohabientes en IMSS e ISSSTE, 2000-2012



En lo que respecta a recursos materiales, una medida para establecer la capacidad que tiene una institución para hacer frente a la demanda, es mediante el número de camas por institución. Esta medición permite tener una aproximación de la infraestructura con la que se cuenta y si ésta permite absorber el exceso de demanda. Desgraciadamente los datos reflejan una pobre inversión en infraestructura física. Podemos ver que esta variable para el ISSSTE se muestra constante y en niveles similares al IMSS.

Gráfica 38. Camas censables por cada 10,000 derechohabientes en el IMSS e ISSSTE, 2000-2012



Fuente: Gráfica propia elaborada con información en las memorias estadísticas del IMSS e ISSSTE consultadas el 12 de junio del 2013.

El principal destinatario de los recursos que ha adquirido el ISSSTE son las pensiones y las jubilaciones, pues pasaron de representar 36% del total del presupuesto ejercido por la institución en el año 2000 a 61.3% en 2011; es decir, en once años en términos reales pasaron de 20,435 mdp a 65,311 mdp (precios constantes 2003), lo cual significa un incremento promedio de 4,080 mdp por año.

## C. Plazas

Existen pocas fuentes de información para conocer el número de servidores públicos que laboran en el gobierno tanto en el nivel federal, como en estatales y municipios. De acuerdo con INEGI, en el primer trimestre de 2012, 5% de la población ocupada del país se desempeñaba como servidor público. Se trataba de un total de 2,402,669 de personas.

En el gobierno federal, la única información disponible oficial que surgió a raíz de una solicitud de *Open Government Partnership*<sup>33</sup> arroja que en 2012 hubo un total de 1,725,552 plazas. Esta cifra no incluye los maestros de preescolar, primaria y secundaria de las entidades federativas, salvo del D.F. que incluye 45,499 plazas de nivel primaria y secundaria de los Servicios educativos del D.F. En el gobierno federal el IMSS es la institución que más plazas concentra con 416,080 (24% del total), seguido por la Secretaría de Energía con 234,737 (14%). Dentro de Energía se identificaron 91,166 plazas en CFE (39% del total de Energía) y 136,332 en Pemex (58% de Pemex consolidado). Por su parte el ISSSTE acumula 98,254 plazas con un salario y prestaciones promedio mensuales de \$26,103 pesos, lo cual contrasta con el IMSS cuyas plazas tienen un valor promedio mensual de \$50,739 pesos. La SEP concentra 213,920 plazas, destinadas a administrar la secretaría y los programas, así como las universidades como la UNAM, IPN, entre otras. Esta cifra que excluye el número de maestros de escuelas de Preescolar, Primaria y Secundaria, pues esta información se encuentra dentro de las nóminas de los estados.

En las entidades federativas, la gran mayoría de los servidores públicos son de base o sindicalizados (65%), seguido por los de confianza que suman 20%. En cambio, en los municipios la mayor parte son de confianza (48%) y sólo uno de cada tres son de base o sindicalizados.

La Encuesta nacional de gobierno, seguridad pública y justicia municipal 2009 demuestra que hubo un total de 649,544 empleados en las instituciones de las administraciones públicas municipales de todo el país. Algunas entidades como el Distrito Federal o Jalisco absorbieron individualmente cerca del 10% de la cantidad total de personal y titulares (9.6% y 8.7% respectivamente) mientras que otras emplearon una mínima fracción de la cantidad total (por ejemplo, Durango, 1.3% y Morelos, 0.6%).

## D. Pensiones

Tema particularmente preocupante es las pensiones de los trabajadores del sector público, federales, estatales y de las distintas empresas paraestatales. En el 2012 costaron cerca de 400 mmdp. Esta cantidad es casi el 30% de todos los impuestos que se esperaban recaudar en el 2012.<sup>34</sup>

Se trata de compromisos que tienen las empresas paraestatales, el gobierno federal, los gobiernos y universidades estatales, y el IMSS como patrón con sus trabajadores. En el 2010 el pasivo laboral de esos sistemas de pensiones valía un poco más que el valor total del PIB de ese año. Sirva como referencia que la deuda total del gobierno mexicano para esa fecha era del 31% del PIB.<sup>35</sup>

Como en casi todo el mundo, estas pensiones se dieron en un contexto demográfico distinto, cuando la esperanza de vida era mucho menor. Lejos de cambiar la edad de pensión y la contribución del trabajador al pago de la misma, se fue incrementando el monto y condiciones de las pensiones. Sin embargo, a diferencia de los trabajadores del sector privado, cuyas pensiones fueron reformadas en 1997 con base en pensiones que dependen de la contribución del trabajador, aunque con un piso garantizado por el gobierno federal consistente en una pensión de dos salarios mínimos, en estas entidades o no se ha hecho o se hizo mucho después (hasta el año 2007 en el caso de ISSSTE) a partir de pensiones que de entrada eran mucho más generosas.

Muchas de las instituciones públicas tienen tal pasivo laboral que éste es superior a sus activos. Para fines prácticos ya están privatizadas a favor de sus trabajadores. Así se tuvo que resolver el costo de las pensiones de Ferrocarriles Nacionales de México. Cuando se vendieron, el pago total que recibió el gobierno, que fue de poco más de 2 mil millones de dólares, se fue íntegro a un fondo para pagar las pensiones de los entonces 50 mil jubilados de esta empresa. Al principio

EN EL IMSS PARA CUBRIR LAS PENSIONES SE EXTRAJERON RECURSOS DEL FONDO LABORAL, QUE SEGÚN DIVERSAS ESTIMACIONES, SE AGOTARÁ EN EL PRESENTE AÑO. ANTE LA INSUFICIENCIA DE FONDOS, SE UTILIZARÁN RECURSOS DE LA RESERVA FINANCIERA ACTUARIAL DEL SEGURO DE ENFERMEDADES Y MATERNIDAD, EL CUAL SE AGOTARÁ EN 2 AÑOS. LA SITUACIÓN DEL IMSS SE AGUDIZA AL INCREMENTARSE EL DÉFICIT SIN QUE EXISTA POSIBILIDAD DE QUE LOS FALTANTES SEAN CUBIERTOS CON LA GENERACIÓN DE INGRESOS CORRIENTES.

*(Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social, 2011-2012 p. 11).*



parecía iba a alcanzar para solventar estos costos, pero malos manejos ha llevado a pérdidas en el patrimonio de este fondo que seguramente deberá ser rescatado con recursos fiscales.<sup>36</sup>

Un caso revelador de esta inequidad es el del IMSS. De acuerdo con su Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión 2012-2013, se tiene proyectado que su déficit de operación posterior a la creación de reservas pasará de poco más de \$18 mmdp al cierre del 2013 a más de \$189 mmdp en 2050. En parte es resultado de un pobre crecimiento del empleo y un aún menor crecimiento de la cotización, dado que el salario real o el declarado es menor que antes. Durante el 2010 crecieron los afiliados al IMSS en 6%.<sup>37</sup> Las cuotas sólo lo hicieron en 3%. Pero una buena parte de esto lo explica el costo de las pensiones de los trabajadores del IMSS, el cual pasará de casi \$226 mmdp en 2012 a \$357 mmdp en 2025.<sup>38</sup> Esto es tan caro porque los trabajadores del IMSS tienen la pensión de cualquier afiliado al IMSS más un régimen especial adicional mucho más generoso. Este sistema ha costado en pensiones de 1966 al 2010 la cantidad de \$470 mmdp. Sólo el 9% de ese gasto lo aportó el trabajador. El resto lo tuvo que pagar el IMSS, cuyo presupuesto depende en poco más de un 75% de las cuotas obrero-patronales de sus afiliados.<sup>39</sup>

El crecimiento en el pago de pensiones del 2006 al 2012 ha sido del 11% anual.<sup>40</sup> Es un crecimiento no sostenible que podría derivar en escasez de recursos para cubrir la nómina o las medicinas. Para el 2012, el total de jubilados que el IMSS tendría en nómina será de 230 mil personas.<sup>41</sup>

Asimismo, existen situaciones que encarecen las pensiones, como por ejemplo la temprana edad de retiro, que dejan al Instituto con una pérdida de capital humano. Para el 2012, el total de jubilados que el IMSS tendría en nómina será de 230 mil.

## E. Infraestructura

La inversión con recursos públicos del gobierno federal en infraestructura, sin contabilizar los recursos de los estados, ni las inversiones de PEMEX ni CFE, de 2007 a 2011 asciende a \$280,965 mdp, lo cual representa 78% de los egresos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en ese mismo periodo. El promedio anual se ubica en \$56,193 mdp, es decir, menos de un punto porcentual del PIB cada año.

**Cuadro 9. Inversión privada y pública federal en infraestructura 2007- 2011\***

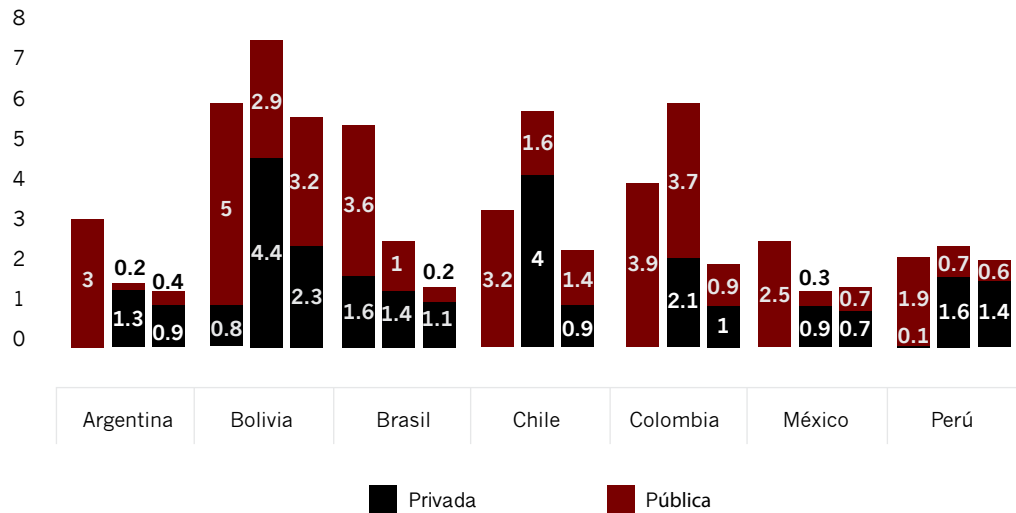
|                           | Total   | recursos públicos |         | recursos privados |        |
|---------------------------|---------|-------------------|---------|-------------------|--------|
| <b>Carretera</b>          | 264,022 | 90%               | 236,300 | 11%               | 27,722 |
| <b>Ferroviaria</b>        | 42,691  | 39%               | 16,521  | 61%               | 26,169 |
| <b>Aeroportuaria</b>      | 17,050  | 37%               | 6,377   | 63%               | 10,673 |
| <b>Marítima portuaria</b> | 40,385  | 54%               | 21,768  | 46%               | 18,618 |
| <b>TOTAL</b>              | 364,148 | 77%               | 280,965 | 23%               | 83,182 |

Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012. México 2012. \*El informe no especifica la base de las cifras presentadas, se asume que los datos proporcionados se encuentran en pesos constantes 2012.

Al comparar la inversión en otros países, se observa que de 2002 a 2006 Bolivia y Perú orientaron desde el sector privado y el público cerca de 5.5% y 2.0% del PIB, respectivamente, lo cual contrasta con México que llegó a 1.4% en el mismo periodo. En los últimos 30 años, fue entre 1980 y 1985 cuando México reportó la inversión más alta en infraestructura respecto a los años siguientes, la cual se posicionó en 2.5% del PIB, proveniente únicamente del sector público.

EL PROGRAMA DE INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE Y COMUNICACIONES 2013-2018 INYECTARÁ \$581,770 MDP EN CARRETERAS, PUERTOS, FERROCARRILES Y AEROPUERTOS, 60% MAS QUE EN EL SEXENIO ANTERIOR. LOS MAYORES INCREMENTOS SE REFLEJAN EN INFRAESTRUCTURA FERROVIARIA (+129%) Y AEROPUERTOS (+105%). LAS INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA CARRETERA REPRESENTAN 66% DE LAS INVERSIÓN TOTAL DEL SEXENIO, MIENTRAS QUE ENTRE 2007 Y 2011 REPRESENTABAN 77%. EL TOTAL DE INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE Y COMUNICACIONES ES DE \$1.3 BILLONES DE PESOS, CON \$581,770 MDP DEDICADA A LOS TRANSPORTES Y \$718,230 MDP A LAS COMUNICACIONES.

Gráfica 39. Inversión pública y privada en infraestructura como porcentaje del PIB, 1980-1985, 1996-2001 y 2002-2006



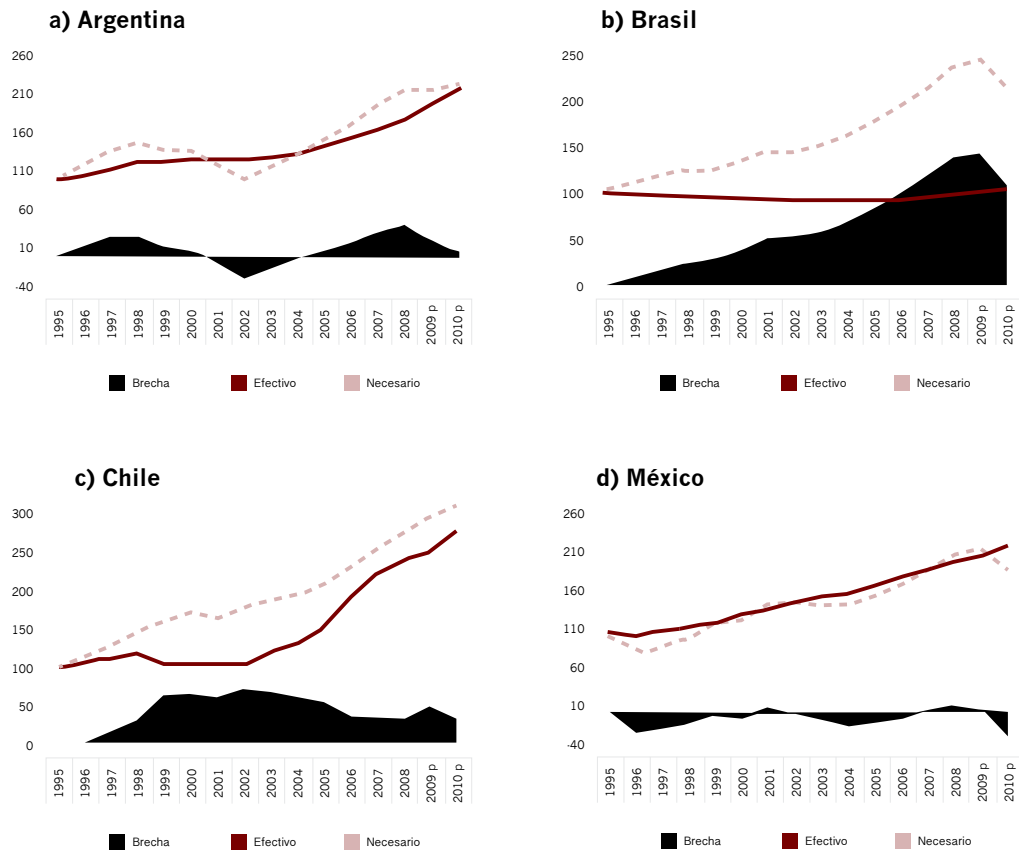
Fuente: Rozas, P., América Latina: problemas y desafíos del financiamiento de la infraestructura, 2010, CEPAL 2010.

La inversión en infraestructura de Bolivia en los últimos treinta años ha sido superior a la de México. Esto se puede explicar por el hecho que Bolivia tiene un nivel menor de desarrollo y necesita más inversiones para alcanzar un nivel deseable de infraestructura. Por ejemplo en 2010 sólo 8.5% de las carreteras de Bolivia estaban pavimentadas, frente a 36.4% en México.

Se observa una importante caída de la inversión pública en infraestructura en la mayor parte de los países entre el periodo 1980-1985 y 1996-2001. Esto podría deberse a ajustes presupuestales para disminuir los déficits públicos. De hecho estas naciones enfrentaron situaciones de crisis económicas entre 1988 y 1998 y los gobiernos disminuyeron sus gastos públicos.

En este contexto, las decisiones de gasto público deben elegir aquellos proyectos de infraestructura estratégicos, de tal manera que además de cubrir la demanda del país, potencien la productividad y el crecimiento económico. Las siguientes gráficas nos muestran la evolución de la brecha de infraestructura en transporte de 1995 a 2010 en Argentina, Brasil, Chile y México, entendiéndose por brecha de infraestructura la diferencia existente entre la evolución de la oferta y la demanda de infraestructura. Las gráficas muestran que México tiene una curva de brecha de infraestructura negativa; es decir, que la infraestructura de transporte disponible es más que suficiente. Los tres otros países tienen un gran reto, especialmente Brasil.

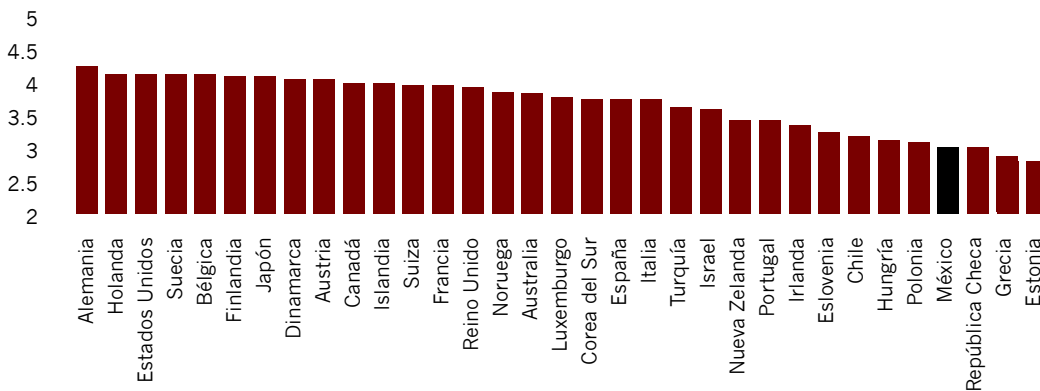
Gráfica 40. Comparativo de infraestructura en transporte entre Argentina, Brasil, Chile y México



Fuente: CEPAL, el área bajo la curva indica la brecha de infraestructura, es decir la diferencia existente entre la oferta y la demanda de infraestructura.

Otro indicador de comparación es el Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial. El índice representa la calidad de la infraestructura relacionada con el comercio y el transporte, el cual presenta una escala de: 1(baja) a 5(alta). Al comparar con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), México obtiene uno de los lugares más bajos (el lugar 30 sobre 33).

Gráfica 41. Índice de Desempeño logístico



Fuente: Banco Mundial

Como conclusión esto significa que si bien hay infraestructura suficiente, su calidad es muy baja, incluso hay una serie de cuellos de botella que están teniendo repercusiones en la productividad y el crecimiento, tal como el Aeropuerto de la ciudad de México. Mejorar la calidad de la infraestructura a los niveles de nuestros principales competidores, así como invertir en una selección estratégica de proyectos de infraestructura podría aumentar los beneficios del comercio. Podría además obtener enormes beneficios en la economía en la competitividad del país y en el bienestar de su población. La construcción de mejores y más eficientes carreteras, puertos, aeropuertos y obras para las telecomunicaciones; el suministro de energía, así como la edificación de escuelas, hospitales y clínicas, son actividades que contribuyen a fortalecer a la industria nacional en sus procesos de producción, distribución y comercialización, haciéndola más productiva.

## F. Crecimiento excesivo

El análisis de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal derivó en la identificación de algunos rubros con crecimiento excesivo del gasto, al compararlo entre el 2000 y 2012. El principal hallazgo radica en un incremento sustancial de los egresos clasificados bajo el rubro *Otros servicios*, así como capítulos similares en los que no se especifica con claridad el tipo de gastos. Vale la pena analizar cuáles son los gastos específicos ubicados al interior de estos capítulos, pues existe la hipótesis de que sean gastos que por alguna razón se prefirió dejar ambiguos. Para mayor detalle puede consultarse el anexo de este documento que contiene un análisis completo de los rubros que componen el gasto de las dependencias del gobierno Federal. A continuación se ilustran algunos ejemplos.

Cuadro 10. Crecimientos excesivos en la cuenta pública

| Dependencia                 | Capítulo                    | Rubro  | Año  | Monto (mdp) | Total del presupuesto ejercido (%) |
|-----------------------------|-----------------------------|--|------|-------------|------------------------------------|
| Cámara de Senadores         | Gasto total                 | No disponible                                      | 2000 | 2,677       | 100%                               |
|                             | Servicios generales (2000)  | <b>Otros servicios</b>                             | 2012 | 1,077       | 28% (100% =3,846 mdp)              |
| Cámara de Diputados         | Gasto total                 | No disponible                                      | 2000 | 1,396       | 100%                               |
|                             | Servicios generales (2000)  | <b>Otros servicios</b>                             | 2012 | 2,031       | 26% (100% =7,811 mdp)              |
| Presidencia de la República | Servicios personales (1000) | Remuneraciones adicionales y <b>especiales</b>     | 2000 | 53          | 3%                                 |
|                             | Servicios personales (1000) | Remuneraciones adicionales y <b>especiales</b>     | 2012 | 201         | 11%                                |
| Gobernación                 |                             | Transferencias, asignaciones y <b>otras</b> ayudas | 2000 | 3,974       | 37%                                |
|                             |                             | Transferencias, asignaciones y <b>otras</b> ayudas | 2012 | 7,562       | 54%                                |
| Relaciones exteriores       | Servicios generales (2000)  | <b>Otros servicios</b>                             | 2000 | 329         | 12%                                |
|                             | Servicios generales (2000)  | <b>Otros servicios</b>                             | 2012 | 1,435       | 24%                                |

|                          |                             |  |                    |               |     |
|--------------------------|-----------------------------|--|--------------------|---------------|-----|
| <b>Marina</b>            | Servicios personales (1000) | Remuneraciones adicionales y <b>especiales</b> | 2000               | 566           | 11% |
|                          | Servicios personales (1000) | Remuneraciones adicionales y <b>especiales</b> | 2012               | 30,720        | 49% |
| <b>Economía</b>          | Servicios generales (2000)  | <b>Otros</b> servicios                         | 2000               | 23            | 1%  |
|                          | Servicios generales (2000)  | <b>Otros</b> servicios                         | 2012               | 798           | 7%  |
| <b>Seguridad Pública</b> | Servicios personales (1000) | Pago por <b>otras</b> prestaciones social      | 2001               | 997           | 17% |
|                          | Servicios personales (1000) | Pago por <b>otras</b> prestaciones social      | 2012               | 3,504         | 7%  |
|                          | Servicios personales (1000) | Remuneraciones adicionales y <b>especiales</b> | 2001               | 691           | 12% |
|                          | Servicios personales (1000) | Remuneraciones adicionales y <b>especiales</b> | 2012               | 8,212         | 20% |
|                          | Servicios generales (3000)  | <b>Otros</b> servicios generales               | 2012               | 604           | 1%  |
| <b>TOTAL</b>             |                             | <b>OTROS</b>                                   | <b>2000 y 2001</b> | <b>10,706</b> |     |
| <b>TOTAL</b>             |                             | <b>OTROS</b>                                   | <b>2012</b>        | <b>56,144</b> |     |

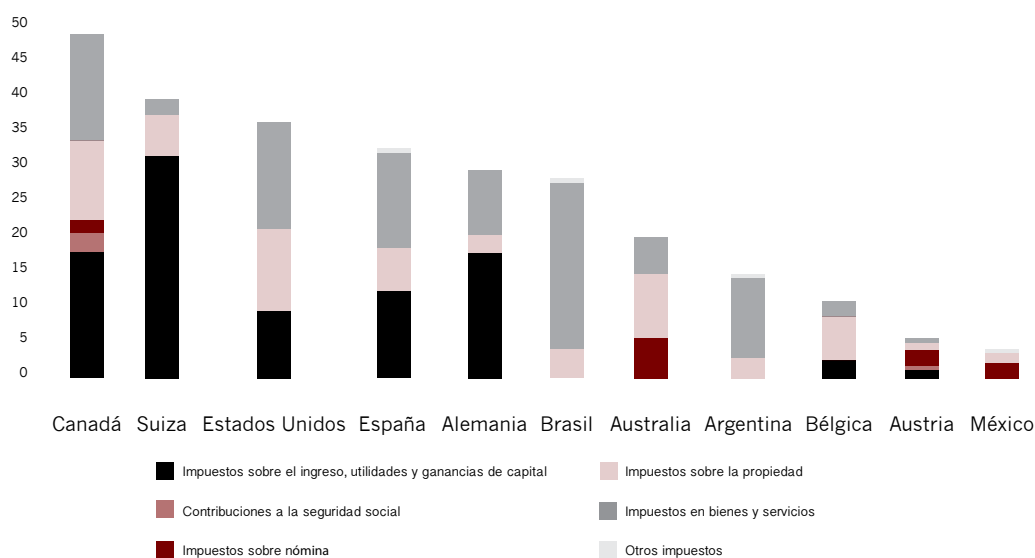
Como se puede observar, tan solo en las cámaras y en estas seis dependencias, en el rubro de **otros gastos**, el incremento de presupuesto alcanza \$56,144 mdp, cifra similar al presupuesto total de la Secretaría de la Defensa en 2012.

Otro análisis que llamó la atención consistió en analizar la distribución porcentual de los recursos dedicados a los programas sociales. Se considera que en los programas sociales la mayor parte del gasto debería orientarse a los subsidios directos, es decir, los recursos que le llegan a los beneficiados. En Educación Pública llama la atención que el programa *Investigación científica y desarrollo tecnológico* gastó 96% de sus recursos en administración (11,751 mdp), sólo 4% en inversiones (490 mdp) y 0% en subsidios, siendo que éste último debería ser el gasto principal en cuestión de investigación. El programa *Impulso al desarrollo de la cultura* destinó 97% de su presupuesto a gasto corriente y sólo 3% a inversión.

### G. Evolución del flujo de recursos a estados y municipios

Los gobiernos locales en México gastan poco menos del 50% de todos los recursos públicos, pero recaudan menos del 10% de lo que gastan. Los gobiernos locales de otros países que gastan tal proporción del gasto público total recaudan, como mínimo 15% del total, que es el caso de Corea del Sur, hasta el 40%, como en Estados Unidos. En otros países donde los gobiernos locales recaudan tan poco como México, la proporción del gasto público total a su cargo es de alrededor del 15%, como en Portugal, o hasta menos del 10%, como en el caso de Grecia.<sup>42</sup>

Gráfica 42. Ingresos tributarios de estados y municipios, 2011 (% recaudación total)



Fuente: Pérez-Navarro, G., La reforma fiscal: los retos en México, OECD, 2013.

Subió el gasto de las entidades, pero sus ingresos casi no aumentaron. Los ingresos locales no llegan al 5% del total y el impuesto que más recauda, el de nómina, es un impuesto al trabajo. Por el lado de impuestos a la propiedad México recauda poco, siendo un gravamen que puede ser muy progresivo cuando grava adecuadamente. Por concepto de predial México recauda 0.2% del PIB, menos que otros países de América Latina, como Chile que recauda 0.6% del PIB y mucho menos que países como Canadá, Estados Unidos y Francia que recaudan más de 2 puntos del PIB por ese concepto.<sup>43</sup>

#### H. La tendencia del gasto en comunicación social y publicidad

Otro rubro que llama la atención son los recursos federales destinados a la *comunicación social y publicidad*, pues los gastos del 2010 fueron destinados a dependencias o rubros distintos de lo presupuestado, lo que derivó en diversas anomalías. Por ejemplo, la partida 3701 *difusión de mensajes sobre programas y actividades gubernamentales* se incrementó de manera significativa al pasar de \$477 mdp en 2006 a \$2,851 mdp en 2010, es decir, un incremento de 500%<sup>44</sup>

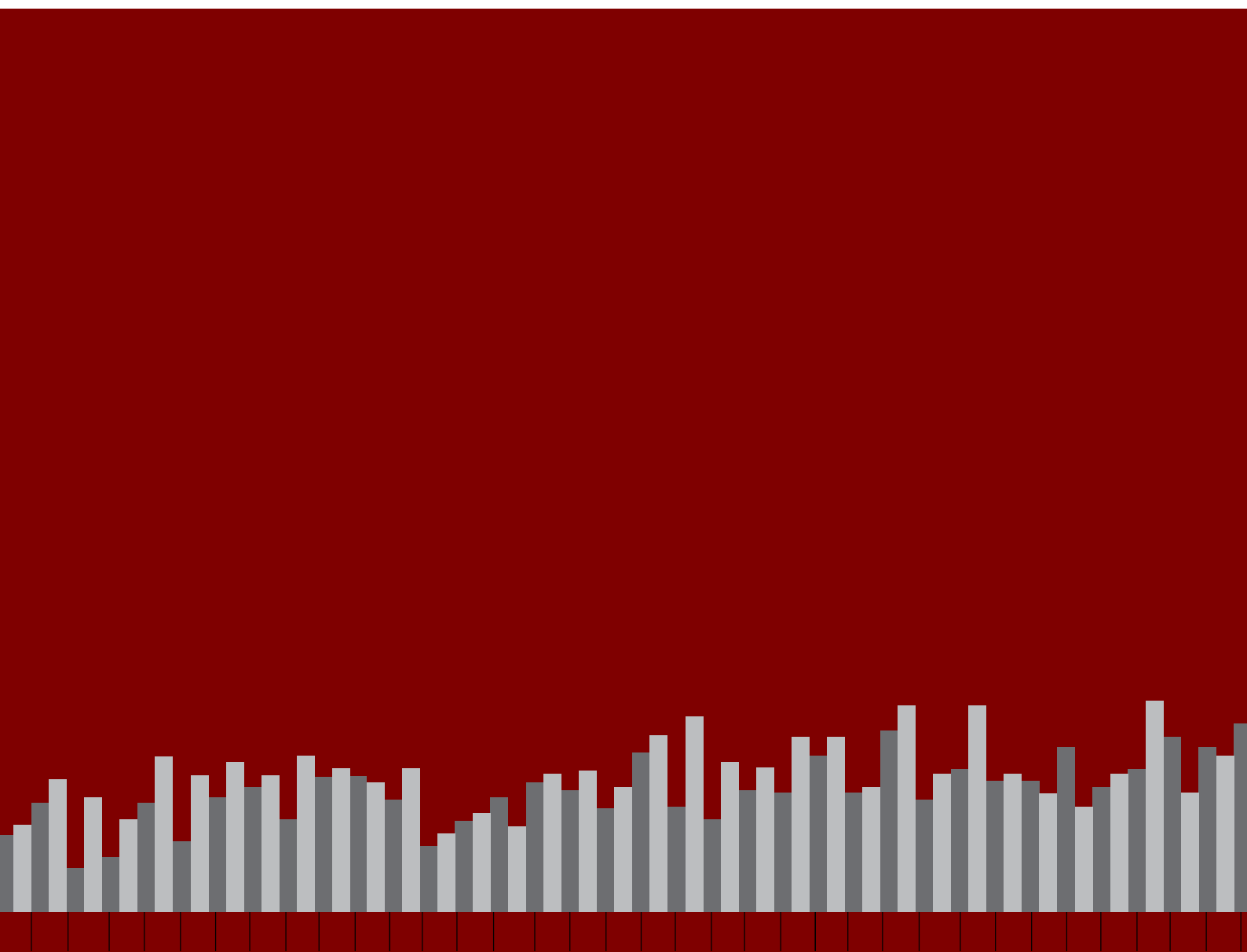
El problema radica en la clasificación del gasto en publicidad, en la falta de transparencia, en la regulación de este tipo de recursos y como consecuencia en el gasto irresponsable en este tema. Incluso en la contabilidad del propio gobierno se identificaron discrepancias respecto al monto total, pues los gastos se encuentran dispersos en diversos organismos públicos, bajo distintos capítulos.

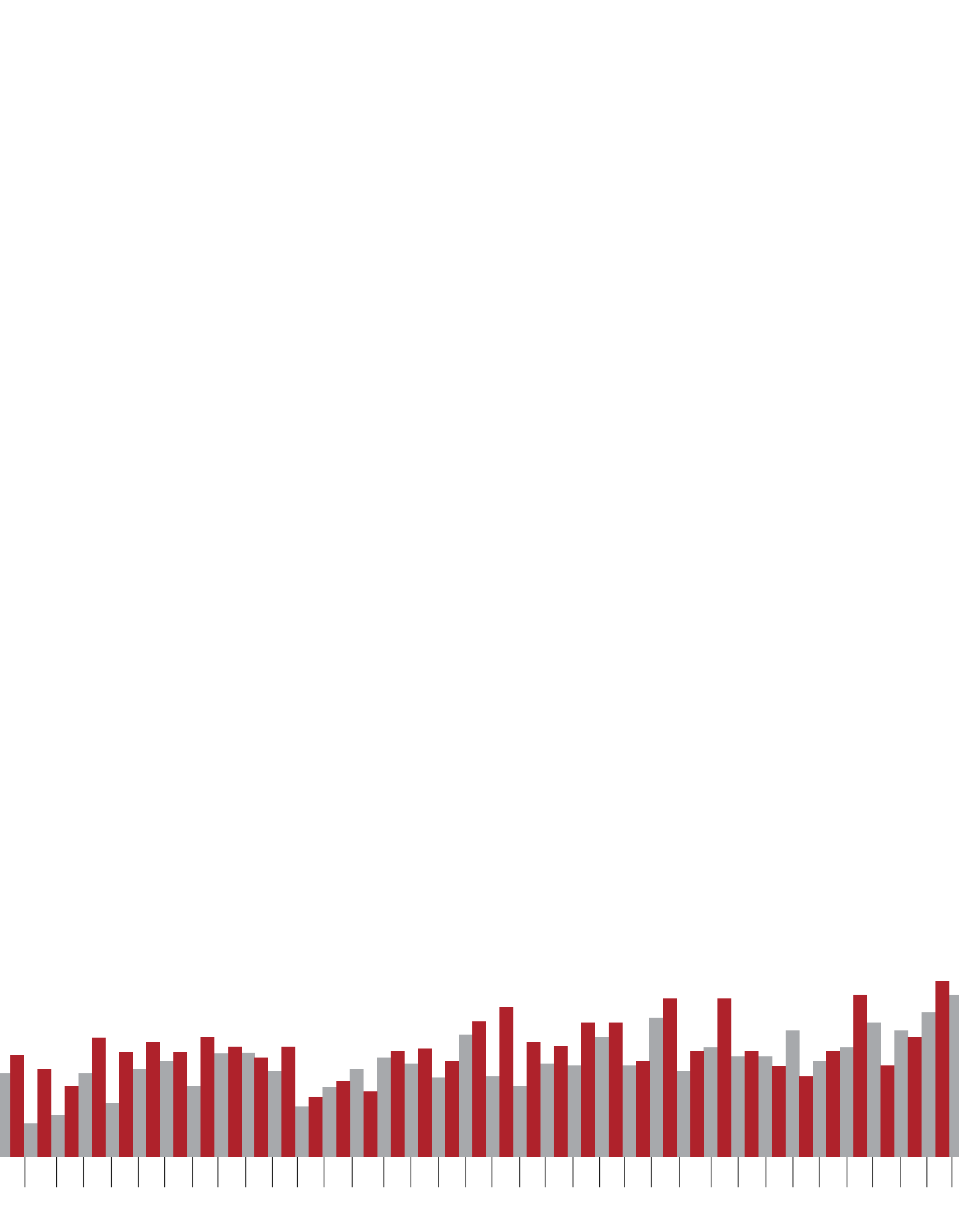
*“[...] existen grandes divergencias entre los datos de los Informes de la Cuenta Pública Federal que publica la SHCP, los que publica la Dirección General de Normatividad de Comunicación de la Secretaría de Gobernación y los que el Ejecutivo Federal entregó a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en un informe acerca del gasto en publicidad gubernamental (Informe al Congreso). Para 2007, la diferencia entre la Cuenta Pública y el Informe al Congreso es de 2,654 millones de pesos, para 2008 es de 2,462 millones de pesos y en 2009 la diferencia no es tan amplia, pero sigue siendo significativa: 669 millones de pesos”.*<sup>45</sup>

Actualmente no existe la posibilidad de evaluar el impacto de los gastos en publicidad del gobierno federal. No cabe duda que para mejorar la calidad del gasto es necesario contar con un mecanismo que concentre el total de los gastos destinados a producción, posproducción, transmisión y evaluación en publicidad y comunicación. Es decir, la manera en que se presentan estos gastos hoy en día es altamente fragmentada y difícil de cuantificar.

Capítulo 4.

# Gastar donde la inversión **potencie el crecimiento**







Una vez que se describió en el Capítulo 3 el comportamiento del gasto público en los últimos doce años, en este capítulo se describirán sugerencias para mejorar el impacto del gasto público en mayor competitividad, productividad y crecimiento. Se discutirán las prioridades que a nuestro juicio debe tener el gobierno federal para impulsar un mayor desarrollo económico.

Para detonar una mayor productividad y alcanzar su democratización entre todos los ciudadanos, existen ciertas tareas que son competencia exclusiva del Estado. En el caso de México, estas tareas son aún más numerosas dados los diversos monopolios constitucionales que, por decisiones políticas del pasado e incapacidades políticas del presente, el Estado mexicano ejerce sobre insumos elementales para la producción, como los hidrocarburos y la energía eléctrica. Además, el Estado debe velar por la seguridad de todos quienes habitan en nuestro territorio, la educación y capacitación del capital humano, la generación de infraestructura de calidad mundial, la consecución del Estado de derecho, la creación de leyes que favorezcan la competitividad nacional por encima de intereses de grupos y la expedita y correcta aplicación de éstas.

Si el Estado asigna de manera adecuada el gasto para garantizar estas obligaciones, se generan recursos que le permiten invertir y hacer un país más productivo y justo. Por ello, para evaluar la calidad del gasto público es necesario analizar los resultados del Estado en: 1) ayudar a construir un país más justo y 2) hacer más productiva la economía. En este documento se entiende por asignación óptima del gasto público a los recursos del gobierno que efectivamente son orientados a generar un país con menos rezagos sociales y a hacer más productiva a la economía, de forma que ésta pueda crecer a mayor ritmo y de manera sostenida.

Los gobiernos mexicanos (tanto a nivel federal como estatal y municipal) se han distinguido por ejercer un gasto público que no ayuda en general a detonar una mayor productividad. Por un lado, los gobiernos han obstaculizado el incremento en productividad con regulaciones absurdas. Por otro lado, el gasto público en el nivel local es poco transparente y hay mucha evidencia anecdótica de que la corrupción y el dispendio son altos. Asimismo, otra gran parte del problema proviene de políticas públicas equivocadas, muchas veces por tener una visión de corto plazo o inconexa entre los diferentes programas.

Sin duda alguna, no todos quienes viven rezagados en un país obedecen a un pobre ejercicio del gasto público. Las circunstancias específicas que vive una familia o un individuo pueden influir en forma definitiva en su dotación de capital humano y en la voluntad de trabajar, de esforzarse y, finalmente, en la posibilidad de salir adelante. Pero a pesar del enorme valor del esfuerzo individual, lo cierto es que el entorno económico y la calidad de los bienes públicos que reciben los ciudadanos influyen en forma definitiva en su capacidad productiva y, con ello, en el ingreso y el nivel de vida al cual puede aspirar.

La capacidad del gobierno para promover productividad, crecimiento y mayor justicia social no es independiente de la situación económica internacional. Sería irresponsable y equivocado suponer que la situación de la economía internacional va a mejorar de forma sensible en los próximos meses, quizá años. No cabe duda que la estructura demográfica y las revoluciones energéticas y tecnológicas auguran una economía dinámica para Estados Unidos, pero el costo del ajuste fiscal aún pendiente y las dificultades que éste implica no serán menores en el corto y mediano plazo. Los casos de Europa y Japón son todavía más elocuentes ya que sus economías tienen problemas estructurales (de organización política, envejecimiento, inmigración e integración social y falta de movilidad de factores) ausentes en Estados Unidos. Ambos fenómenos repercuten en las perspectivas macroeconómicas y comerciales de México y, necesariamente, en el monto, diseño, estructuración y ejercicio de su gasto público. Es precisamente en periodos como éstos donde es más relevante aún mejorar la calidad del gasto público.

Se debe considerar, asimismo, que para mejorar la calidad del gasto público en el marco de posibles reformas constitucionales hay que atender retos estructurales de suma importancia, como el destino de los recursos petroleros. Por otra parte, los requerimientos financieros del sector público son ya altos y han crecido como resultado del pago de pensiones y diversos compromisos adquiridos recientemente como el seguro popular, pensiones no contributivas a partir de 65 años (ya no 70 como era antes) las reformas constitucionales en materia de derechos humanos, la nueva ley de víctimas, por citar los más conspicuos. Las finanzas públicas, además, están siempre bajo el riesgo de que caiga la plataforma de producción de crudo o el precio del mismo, o peor aún ambos.

Es decir, los compromisos sociales del gobierno mexicano son hoy ya más altos que sus ingresos, incluidos los provenientes del petróleo. Alcanzar las metas fijadas en el Pacto por México implica que este desbalance será aún mayor. Ello obliga a la obtención de más recursos si se desea cumplir con esos compromisos, pero también, y en forma señalada a tener un gasto público más efectivo que el actual. Esto es así no sólo porque si la calidad del gasto no mejora su impacto sobre la productividad de la economía y sobre una mayor equidad entre los mexicanos será en el mejor de los casos bajo y en el peor negativo, sino porque para poder recaudar más se requiere mayor legitimidad del gasto público. Más allá de la reforma fiscal óptima que el país requiere que no es tema de este estudio, en este capítulo nos concentramos en ¿cómo debería ejercerse el gasto del gobierno federal para impulsar un mayor crecimiento de la productividad y por tanto de la economía a la par de buscar construir un país más justo? Debemos saber de antemano para qué se desean más recursos.

En el capítulo anterior se mostró que del 2000 al 2012 el presupuesto ejercido por el gobierno federal creció un 3% del PIB financiado fundamentalmente por aumento en el precio del crudo. La evidencia parece indicar que esos recursos adicionales no tuvieron un impacto positivo importante en materia de crecimiento, productividad y equidad. Se trataba de recursos que no salieron de la bolsa de los ciudadanos. Es decir, que el gasto adicional del gobierno no provenía de recursos de los ciudadanos que éstos ya no pudieron gastar por haber sido recaudados por el gobierno. Una profunda reforma fiscal en este año podría, eventualmente y si se hace bien, generar recursos adicionales por otro 3% del PIB para ejercer desde el gobierno federal. En este caso los recursos vendrían de los ciudadanos. Es aún más importante que se gasten bien ¿Cómo ejercer estos recursos adicionales para crecer más, generar mayor productividad, al tiempo que se profundiza en la equidad y el bienestar de los mexicanos?

Hay un país de la región que recauda en total, tanto de ingresos federales como locales 34 puntos del PIB.<sup>46</sup> Sin embargo además de que gasta más allá de lo que recauda,<sup>4</sup> se encuentra por debajo de nosotros en el Índice de Desarrollo Humano. Se trata de Brasil. Recauda como país de la OCDE, pero gasta mal o peor que nosotros. De cara a un posible mayor ingreso fiscal es crucial mejorar la calidad del gasto público antes de que entren esos nuevos recursos dado que el equilibrio brasileño de alta recaudación y baja calidad del gasto público es probablemente peor que el nuestro, de baja recaudación y también mala calidad del gasto público.

En este capítulo se ofrecen algunas prioridades de gasto público a considerar para cumplir con el doble objetivo de impulsar la productividad y el crecimiento, así como construir un país más justo.

El primer tema es el gasto en infraestructura física. Una manera de clasificar el gasto público se basa en quién es el receptor de la inversión; así, se denomina Infraestructura física, al conjunto de inversiones que se destinan a reducir los costos de transacción. En este grupo se incluye la infraestructura portuaria, ferroviaria, aeroportuaria, de seguridad, entre otros. El segundo conjunto corresponde al capital humano, es decir, los recursos que logran potenciar la excelencia de los mexicanos, entre los cuales se encuentran las pensiones, la justicia, la salud, la educación, entre otras.

#### A. México conectado: Infraestructura física

El gobierno federal anunció que se invertirán, por lo menos 4 billones de pesos en proyectos de infraestructura en los próximos seis años. La inversión en infraestructura en sectores estratégicos de transporte tiene un impacto mayor sobre la economía de un país, tanto a corto como a largo plazo. Los efectos positivos sobre la economía a corto plazo se asocian con la gran cantidad de empleados que se requieren en la construcción. La combinación del perfil de los empleadores calificados y menos calificados en la construcción permite a corto plazo la disminución del desempleo. Se requiere conectar más al país en sectores de la economía con crecimiento (como la industria automotriz, el turismo, aeroespacial, agroindustria, entre otros) a fin de añadir mayor valor nacional por unidad a las exportaciones.

##### o Carreteras

A largo plazo, la inversión en carreteras permite un desarrollo económico de las regiones conectadas y comercio gracias a las interconexiones entre los diferentes medios de transportes de carga (aeropuertos, puertos, trenes, entre otras).

<sup>4</sup> Brasil tiene un déficit neto de 2.1% en 2011, lo cual refleja un gasto mayor que la recaudación.

En el Programa de Inversiones en Infraestructura de Transporte y Comunicaciones 2013-2018 se anunció el desarrollo de este sector durante el sexenio. Particularmente, se propone construir 15 autopistas, 29 carreteras y 16 libramientos por un total de 5 mil 410 kilometras en el país. Para ello será utilizada la mayoría de los \$582 mil mdp destinados a las inversiones de transporte. Esta inversión debería permitir promover la integración de personas, regiones y mercado, e impulsar la competitividad del país.

#### o **Industria ferroviaria**

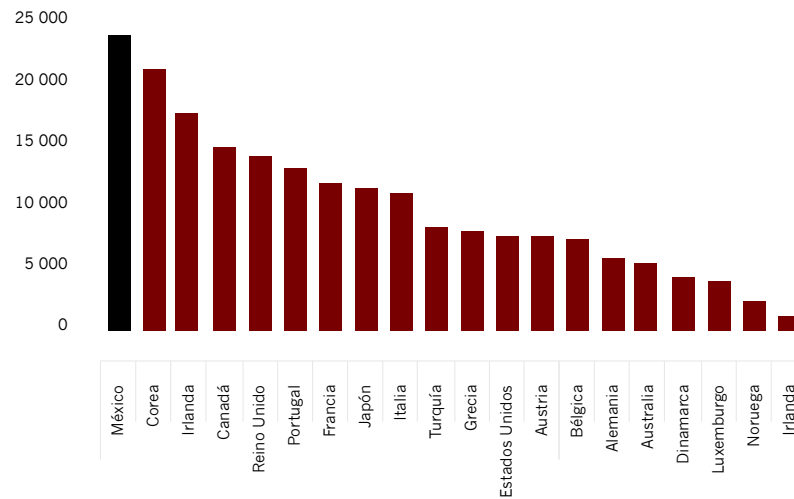
Desarrollar la infraestructura ferroviaria de México, sobre todo en el transporte de mercancías, es un objetivo importante para mejorar la competitividad internacional, atraer más inversión extranjera directa, reducir los costos de transporte y reducir el impacto ambiental. En el caso de la industria automotriz, por ejemplo, acelerar el crecimiento de la producción nacional de autos requiere de una mejor y más competitiva plataforma ferroviaria. Hoy cerca del 40% de los autos que se exportan se mueven vía ferrocarril. Habrá que invertir en este medio de transporte para no generar cuellos de botella que le resten competitividad a ésta y otras industrias que dependen en el tren como principal vehículo de transporte.

El gobierno necesita invertir tiempo y recursos en:

- o La seguridad para proteger las líneas férreas, los materiales y los trabajadores. Por el momento son las empresas ferroviarias quienes hacen estas inversiones en seguridad en lugar de poder dedicarse a invertir en la calidad y el desarrollo de la infraestructura general. Sin embargo, la autoridad tiene la responsabilidad de garantizar la seguridad del territorio, y esto incluye las vías férreas.
- o El derecho de vía férreas. Actualmente empresas de la industria enfrentan obstáculos legales y comunitarios al querer expandir sus vías férreas. Es importante ofrecerle a estas empresas un ambiente más accesible en términos de su capacidad para desarrollar sus vías. Sólo así podrán desarrollar sus tramos críticos y aumentar su capacidad de operación.
- o La corrección de trazos que no han sido actualizados en varias décadas en determinados puntos del país, lo cual contribuye al alto costo de las operaciones y del mantenimiento.
- o En el transporte de personas se debe priorizar las líneas que más impacto tienen en mejorar el tiempo que gasta la gente en moverse respecto al consto de la inversión. Es de suponer que esto implicaría una mayor inversión en líneas suburbanas.
- o **Telecomunicaciones**

Un tercio de la población del país vive en localidades sin acceso a alguna red de fibra óptica, mientras que otro 15% sólo tiene acceso a un solo proveedor. Los operadores de cable carecen de una oferta de infraestructura que les permita competir en banda ancha y telefonía; de ahí que el costo por megabit por segundo (Mbps) en México sea el más alto de toda la OECD, dos veces el de Perú, tres veces el de Colombia. Asimismo, somos el país con menos penetración. La siguiente gráfica permite tener una visión comparativa y reforzar los argumentos anteriormente citados.

Gráfica 43. Precios mensuales de una línea alquilada de 34 Mbps, agosto 2010 (dólares PPP)



Fuente: OECD, Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México. Consultado el 19 de julio del 2013, disponible en: <http://www.oecd.org/centrodemexico/49528111.pdf>

Según datos del *Wireless Intelligence* del 2013 en América Latina, México es el segundo país menos desarrollado en términos de suscriptores únicos a internet y de accesos por cada 100 habitantes, incluso por debajo de Bolivia, Nicaragua y Perú.

De acuerdo a lo dispuesto en la reforma constitucional recientemente aprobada, el gobierno debe invertir en mayor infraestructura de servicios de tecnología a fin de cumplir con el precepto de “*aprovechar al menos 90 MHz del espectro liberado por la transición a la Televisión Digital Terrestre, así como los recursos de la red troncal de fibra óptica de la CFE y de cualquier otro activo del Estado que pueda utilizarse en la instalación y la operación de la red compartida*”.<sup>47</sup>

Hay dos políticas de inversión que el gobierno debe atender de manera prioritaria e inmediata: la red troncal y la red compartida mayorista de servicios de telecomunicaciones. El gobierno no puede ni debe hacerlo sólo. Para cubrir estas dos políticas se requiere de licitaciones de asociaciones público-privadas, la Cofetel estima que se requiere una inversión total de \$9,449 mdp en la red troncal y de \$44,094 mdp de capital y deuda en la red compartida mayorista de servicios de telecomunicaciones. Es decir, la mejor manera de cumplir lo establecido en la reciente reforma consiste en invertir en 35,000 km de nueva fibra óptica, así como invertir en infraestructura de acceso inalámbrico, es decir, en torres, antenas y radio bases, así como enlaces de fibra óptica e inalámbricos hacia la red troncal, junto con otros elementos y sistemas de soporte y operación de red.<sup>48</sup>

- Transporte de carga aérea y nodos logísticos

El transporte aéreo de carga es una ventaja real para el comercio internacional en cuanto a la seguridad de los bienes (sobre todo los de gran valor), así como a la velocidad de transportación de los bienes que pertenecen a las cadenas de tiempo limitado. No obstante, según la SCT en nuestro país representa sólo 0.1% del transporte de carga. En el mundo, representa 1% del transporte de carga en volumen y 33% en valor.

Según datos de la SCT la tasa de crecimiento medio anual del volumen de carga es de 7% entre 1991 y 2011, pero sólo entre 2009 y 2011 ha crecido más de 27%, sobre todo gracias a las cargas internacionales. Por todo eso es importante desarrollar la logística y la infraestructura aeroportuaria para copar las necesidades.

Los retos para desarrollar el transporte aéreo de carga son múltiples, por ejemplo generar la infraestructura adecuada. En México, la mayoría del transporte aéreo de carga no efectúa en aviones exclusivos para carga sino en aviones de pasajeros. Además el problema también radica en la logística, pues el transporte

multimodal necesita carreteras de calidad, conexiones con puertos, aeropuertos, etc. Hay que desarrollar la infraestructura de transporte del país en interconexión a fin que se beneficie a todos los tipos de transporte comercial.

Siguiendo en el tema de la conexión entre distintos medios de transporte, el gobierno federal acaba de elegir 85 plataformas logísticas prioritarias para desarrollarlas e integrar las regiones del país con los mercados nacionales e internacionales. Los nodos logísticos formarán el Sistema Nacional de Plataformas Logísticas, que será coordinado por las secretarías de Economía y de Comunicaciones y Transportes. Hasta ahora no queda clara la dimensión en términos presupuestales de este esfuerzo. Si los nodos fueron elegidos con base en criterios técnicos y se logra incentivar la participación del sector privado, los nodos pueden impulsar diversos sectores económicos.

Por ejemplo, el sector pecuario tiene la oportunidad de duplicar o triplicar su producción no solo para abastecer de mayor productos el mercado doméstico; sino aún más importante, para exportar carne de res, puerco y pollo a Norte América y Asia. Si a través de los nodos de logística se pueden formar las cadenas de frío hacia los puertos, será posible propiciar la exportación y la ampliación del tamaño del mercado. El país tiene la ubicación idónea y la vocación para hacerlo.

#### o Energía: hidrocarburos

Una reforma energética que realmente multiplique la competitividad del país y democratice la productividad de sus habitantes debe incluir los siguientes elementos:

- Competencia en todo el sector en beneficio de los consumidores y como detonante de la innovación y las mejores prácticas en la comercialización y distribución.
- Calidad en el servicio y transparencia derivados de la competencia y del escrutinio por parte de los consumidores para fundamentar su decisión de compra.
- Creciente eficiencia y desarrollo tecnológico acelerado para aumentar la disponibilidad energética en el país y la productividad nacional.
- Mejora permanente a los procesos de comercialización y distribución de Pemex derivado de la necesidad de competir y conquistar la preferencia de los consumidores con base a la disponibilidad y la eficiencia.
- Desarrollo de capacidad nacional de producción de petroquímicos. Por las restricciones constitucionales en la producción de los llamados petroquímicos básicos, el sector no puede desarrollarse más. El déficit comercial de petroquímicos obtuvo su mayor cifra en 2011, la cual fue de \$15 mil mdd, siendo este el mayor en un periodo de diez años.
- Certidumbre en el abasto de energéticos.

Suele argumentarse que el problema es fiscal. Es decir, que para hacer una reforma energética se le deben dar más recursos a Pemex y que es la recaudación excesiva sobre esta empresa lo que explica su atraso. Si bien el régimen fiscal de Pemex está pensado para proyectos muy rentables como lo fue Cantarell, su carga no parece ser excesiva. Sí lo es su ineficacia.

Pemex gana únicamente en exploración y producción. Sería imposible que no lo hiciera: ni siquiera compra las reservas, como sí ocurre en casi todos los países, por lo que no sabemos qué tan rentable es. Pero en Pemex Refinación sabemos que pierden, y mucho. De 2005 a 2012 su pérdida llegó a la exorbitante cifra de \$511,362 mdp. Se trata del equivalente a 11.20% del impuesto sobre la renta recaudado en esos años. En el 2011, Pemex Refinación tuvo una pérdida de \$139,491 mdp mientras que para 2012 la pérdida, aunque menor a 2011, alcanzó la cifra de \$102,097 mdp. De acuerdo a la Bolsa Mexicana de Valores, 95 empresas que reportaron utilidades para el cuarto trimestre del 2011, obtuvieron una utilidad neta por 73,441.5 mdp.

Las razones de esta situación pueden ser muchas: que si el petróleo que le da Pemex no es el mejor, que si las refinerías no están bien configuradas para el petróleo que reciben, que si el contrato de los trabajadores es oneroso y ellos hacen un mantenimiento lento y de mala calidad, que si el sistema de distribución resulta caro y está plagado por los robos; como sea, todo eso es responsabilidad de Pemex.

Para efectos de comparación, podemos ver el número de empleados en distintas empresas petroleras y sus ingresos. Según la revista *Fortune*, en el 2012 Pemex tenía 150,884 empleados y obtuvo ingresos por más de \$125,000 mdd. Estas cifras contrastan con otras petroleras, como Exxon-Mobil, que tuvo ingresos por más de \$428,400 mdd con 77,000 empleados,<sup>49</sup> o incluso Petrobras, que con 85,000 empleados obtuvo más de \$144,200 mdd: más ingresos que Pemex con poco más de la mitad de los empleados.<sup>50</sup> Estos datos no dicen nada respecto a cuántas tareas se subcontratan, a causa de la incapacidad técnica y operativa de Pemex.

Una reforma energética puede cambiar las reglas un poco hacia adelante para todos los participantes (privados o no), para estimular la inversión. En la medida que eso detone una mayor producción los ingresos fiscales lejos de bajar aumentarían. Otro problema es el que se refiere a si es razonable gastar todos esos recursos cada año o si no habría que pensar en un fondo soberano de largo plazo.

Ya hay dos casos en la región de una reforma profunda en el sector que detonó mayor crecimiento en la producción y en la industria. Son los casos de Brasil y Colombia. Algunos creen que el modelo de Arabia Saudita con su monopolio público es trasladable a México. Tres razones indican lo contrario: Primero, en Arabia sigue dominando el crudo fácil. Los retos geológicamente son por ello mucho menores que en México. Segundo, el monopolio es propiedad de la familia real y se administra como lo hace una empresa privada con base en resultados y no en un control específico de los gastos. Adicionalmente, no hay sindicato que controle buena parte de las decisiones de la empresa, ni se cambia el director cada sexenio o varias veces durante un sexenio. Tercero, Arabia Saudita es hoy más abierta que México en materia de hidrocarburos. Su empresa nacional, Saudi Aramco puede asociarse con terceros en diversos proyectos en materia de refinación y petroquímica. La asociación se efectúa en el proceso posterior a la extracción dentro y fuera de Arabia Saudita, muestra de ello es que ésta cuenta con subsidiarias en 16 países.<sup>51</sup>

A fin de potenciar el sector energético, se requiere al menos: 1) la colaboración de diversos actores en la exploración y producción, como son los proyectos de lutitas (shale gas) o de aguas profundas; y 2) asociaciones con los que concentran la tecnología y la experiencia requerida para explotar los recursos petroleros.<sup>52</sup>

La situación de la industria del gas se torna complicada en nuestros días debido a la llamada revolución industrial generada por el ya mencionado gas de lutitas o shale gas. En nuestro país la demanda por este hidrocarburo se ha incrementado sustancialmente; sin embargo la oferta no se ha expandido lo suficiente para compensar el exceso de demanda. Es por ello que las importaciones de gas se han incrementado, de acuerdo al Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) las importaciones de gas se han incrementado a una tasa promedio anual de 17%, entre los años 2001 y 2011.

Uno de los grandes problemas que impiden el abastecimiento es la red de distribución, la cual resulta insuficiente. “La red de distribución se diseñó con el objeto de satisfacer el consumo de las plantas de ciclo combinado de la CFE (la cual representa el 40% del consumo total por este hidrocarburo) con gas de los activos del sureste”.<sup>53</sup>

La insuficiencia de esta red genera dificultades de distribución de las regiones del norte hacia el sur del país. Es por ello que el primer semestre del presente año Petróleos Mexicanos gastó \$1,099 mdd por la importación de gas, con el objeto de satisfacer la demanda nacional. Cabe resaltar que el pago de importaciones por todo el año 2012 fue de \$1,216 mdd. Esto significa que si realizamos la comparación del primer trimestre del 2013 respecto al 2012 el gasto se incrementó en \$616 mdd. Por tanto es necesario incentivar la inversión en infraestructura en este sector con objeto de poder disminuir costos de importación y generar un fortalecimiento del mercado interno.

### o Energía: electricidad

Existe una clara necesidad de aprobar una reforma eléctrica debido a la ineficiencia y a los precios de electricidad que representan el doble de las tarifas promedio de los países de la OCDE. Más aún, algunos expertos han reiterado que es necesario tratar la reforma eléctrica al mismo nivel que la de hidrocarburos, ya que en pocos años el petróleo dejará de ser la principal fuente de energía mundial y energías alternativas aumentarán su presencia.

Se estima que durante el periodo 2012-2026, el consumo de gas natural para generación crecerá 3.7% promedio anual, mientras que, la demanda de carbón aumentará 0.2% anual. Por el contrario, el consumo de combustóleo y diesel disminuirá a una tasa promedio anual de 9.5% y 7.2%, respectivamente.<sup>54</sup>

Actualmente, la demanda por electricidad en México aumenta 4% cada año y para el 2025 se tendrá que expandir la capacidad de generación en 80%. La electricidad es un bien cuya demanda crece más cuando crecen los ingresos, lo cual indica que faltará generar más electricidad en el futuro próximo.

La reforma es necesaria también para poder restaurar la posición financiera de la Comisión Federal de Electricidad. Esta entidad sufre déficits cerca de los \$30 mmdp anuales, además de que limita su potencial al destinar recursos a los subsidios en lugar de inversión. La CFE requiere una reforma que la deje competir libremente y poder atraer más capital privado. Aunque la producción independiente de electricidad sí es permitida (y representa 30% de la producción total), la transmisión, distribución y comercialización de ésta sigue completamente en las manos de la CFE, lo que crea ineficiencias. Hace falta abrir estas actividades para tener más interacción con privados en el mercado y mejorar la situación. El gobierno del país debe tratar la industria eléctrica nacional con la misma importancia que se está dando a la industria petrolera. Si verdaderamente se desea mejorar el sector energético completo que existe hoy en día, se tendría que realizar una reforma eléctrica.

### o Seguridad

La violencia que vive México es un asunto grave que daña la imagen global, el turismo y la inversión directa extranjera y nacional. En la medida en que se someta a los grupos de la delincuencia organizada y se recuperen las áreas dominadas por éstos, el país transitará a un mejor estatus. Para ello, México requiere invertir en mejorar sus fuerzas de seguridad pública (profesionalizar e institucionalizar los procesos), así como en un eficiente sistema de impartición de justicia. Si bien este es un rubro que ha crecido presupuestalmente de manera importante, su impacto ha sido bajo y debemos seguir invirtiendo en un país seguro y en la construcción de un verdadero Estado de derecho. En este sentido valdría la pena analizar el denominado *sueldo moral* conocido como la construcción de una red de prestaciones y beneficios para las fuerzas de seguridad y sus familias, a fin de generar incentivos para el desempeño responsable y eficaz de sus funciones.

Fue buena señal que el proyecto de la Gendarmería no quedara incluido en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, pues además de carecer de un plan estratégico de financiamiento, desarrollo e impacto,<sup>55</sup> se trata de una práctica que no ha producido los resultados esperados en otras latitudes del mundo.

En materia de seguridad se necesita construir mandos únicos en los estados. Una de las razones por las cuales la Ciudad de México no ha sufrido el alza en la criminalidad del resto del país es porque cuenta con un solo mando para toda la policía local. Si Baja California logró enfrentar con más éxito que otros estados el problema es por la misma razón. Hay también que buscar modelos más participativos, como el de Sonora, que permiten que la sociedad vigile a las fuerzas policiacas. La política de gasto en el sector tiene que incentivar las mejores prácticas al respecto.

La reforma al sistema de justicia penal es parte central en todo esto. Sin duda alguna fortalecer el Estado de derecho en nuestro país permitiría incrementar nuestra productividad y con ello la producción. No obstante, la implementación enfrenta la necesidad de muchos recursos, los cuales en un escenario conservador ascienden a \$5.7 mmdp y en el ideal a \$195 mmdp. Los recursos se destinarían principalmente hacia la contratación de personal, así como para la capacitación, al igual que inversión en infraestructura.<sup>56</sup> Cabe destacar, sin embargo, que el mero incremento en el gasto público no garantiza que mejore la calidad del sistema. Se requieren métricas precisas de éxito para que se validen las transferencias presupuestales que se necesitan.

## B. Mexicanos de excelencia: bases para potenciar el capital humano

### o Salud

Dada la problemática ya descrita, se esbozan dos recomendaciones de política pública que permitirían optimizar el gasto público que realiza el gobierno mexicano en materia de salud.

- Unificación de los sistemas de salud y portabilidad entre los distintos componentes del Sistema de salud. Las duplicidades en la cobertura médica de los sistemas de salud en México prevalecen. La evaluación de INSAD (2007)<sup>57</sup> señala que existen duplicidades en recursos humanos, físicos y financieros entre los servicios otorgados por el sector salud. Por lo tanto, resulta necesario integrar un sistema único de salud que de manera homogénea satisfaga las necesidades de toda la población. Esto permitirá disminuir la inequidad que existe en el acceso y cobertura a los servicios de salud. Un sistema de esta naturaleza permitiría abatir problemas de coordinación y disminuir significativamente los costos administrativos y de operación sectoriales, así como abrirlo a proveedores privados. En el pasado, Chile implementó una reforma similar que permitió la unificación de sus sistemas de salud.
- Mejorar la calidad del servicio y el trato ofrecido. La unificación de los sistemas de salud en México tendría como premisa fundamental la homologación en la calidad de los servicios. Para ello, se requiere el establecimiento de un conjunto de incentivos dirigidos al personal de salud, tales como: i) esquema de estímulos basado en el desempeño que promueva la eficiencia de los servicios de salud; ii) elegir por medio de concurso a los mejores médicos, enfermeras y directivos de las instituciones de salud; iii) otorgar una remuneración competitiva a los médicos, enfermeras y directivos; e iv) incentivar el desarrollo profesional del médico y personal de salud.

### o Educación e Innovación

En el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) que realizó la OECD en el año 2009, México obtuvo el último lugar en la comprensión de lectura entre los 34 países de la OCDE con 425 puntos y el 47° lugar sobre los 65 países en total, este lo sitúa entre Uruguay y Rumania y por debajo de Colombia quien obtuvo 413 puntos. De igual manera se encontró en el 33 lugar en matemáticas con 419 puntos y el 49° sobre el ranking general.

La reciente reforma constitucional en educación y la próxima ley secundaria deben ser el mecanismo para que México alcance un resultado de al menos 500 puntos. Para ello es necesario seguir avanzando en una efectiva cultura de evaluación del desempeño académico de los alumnos; en procesos de selección y permanencia de los maestros, directivos y supervisores, sustentados en exámenes rigurosos y los logros académicos de los alumnos; así como consolidar la participación de los padres de familia en las escuelas. Si bien el dinero siempre ayuda, no es simplemente gastar más, es hacerlo mejor.

Asimismo, deben destinarse mayores recursos a programas como Escuela de tiempo completo (ETC); en el presupuesto del 2013 hay asignados \$1,370 mdp para este programa. Con dichos recursos se alcanzarán un poco más de 8 mil colegios. Es un avance importante, pero insuficiente. El costo total de este proyecto estimado es de \$7,740 mdp aproximadamente. Debido a que no se encontró un presupuesto global del ETC, se calculó el precio promedio por escuela con base en el presupuesto del número de escuelas de 2009 y 2010 (respectivamente 2,000 y 2,273 escuelas con \$407,6 y \$416,4 mdp) y se multiplicó por el número total de escuelas (40,000 en el actual sexenio).

Acelerar la introducción del idioma inglés desde la educación preescolar, es prioritario para poder competir con países como China que van muy avanzados en este objetivo o como India que tienen la ventaja de tener el inglés como uno de los idiomas oficiales, en donde 4% de la población habla inglés fluido y poco más de 22% nivel medio y básico.<sup>58</sup> En esta nación son los jóvenes y los trabajadores los que tienen un nivel de inglés avanzado, pues los cursos de la escuela superior son todos en inglés. Habría que empezar este esfuerzo en las zonas del país donde el inglés tiene un mayor valor económico, ya sea por su capacidad de atraer turismo internacional o por ser ya una zona manufacturera de exportación.

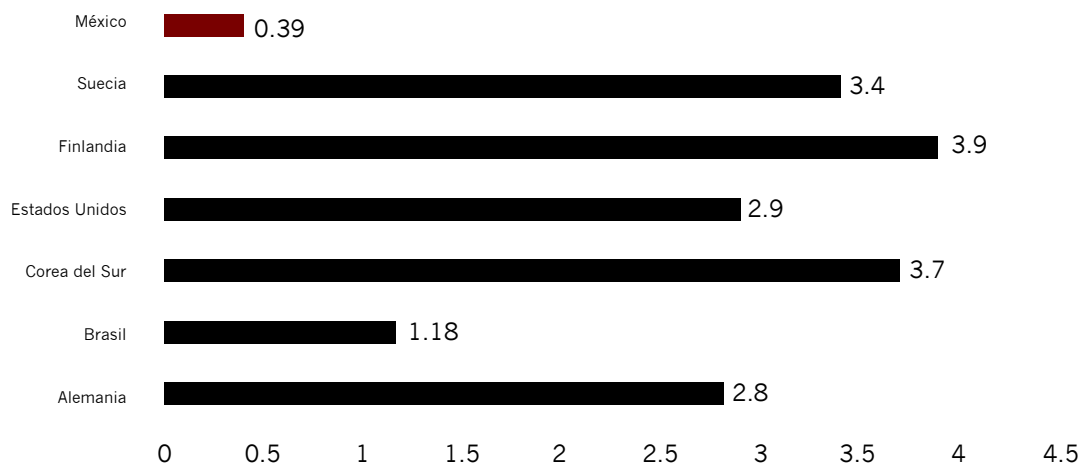
Por otro lado, la inversión en computadoras para alumnos de 5° y 6° de primaria es una política que debe revisarse a fondo. Siendo que uno de los principales problemas del sistema de educación pública es la cobertura



en educación media superior (EMS), es crítico buscar políticas que ayuden a que la EMS sea más atractiva y útil para los alumnos de 15 a 18 años. Una posibilidad es que sean éstos estudiantes, y no los de primaria, quienes reciban una computadora por parte de la SEP.

Actualmente México ocupa un bajo lugar entre los países de la OECD en gasto en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB.

Gráfica 44. Gasto en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la OCDE.

La sociedad civil es un gran laboratorio de innovación social porque tiene más libertad que el Estado para asumir riesgos; experimentar y aprender de sus éxitos y fracasos; y aprovechar la libertad e incentivos del mercado para probar instrumentos y soluciones que atiendan problemas sociales. Así, diversas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC's) y emprendedores sociales atienden a problemáticas sociales de manera eficiente, efectiva, sustentable e integral y tienen un impacto significativo para las comunidades. Así, la sociedad civil ofrece un terreno propicio para el desarrollo de proyectos innovadores, mientras que el sector público cuenta con herramientas y canales de acción que podrían beneficiar y magnificar el impacto de dichos proyectos.

En el terreno social, el gobierno debe promover la innovación a través de las siguientes herramientas:<sup>59</sup>

- Incentivar a los inversionistas privados a invertir en los mercados de innovación social y ofrecer los canales adecuados para esto.
- Destinar una parte del actual gasto social a financiar fondos concursables para emprendedores sociales.
- Mejorar políticas públicas sobre la base de la experiencia en innovación social de la sociedad civil.
- Comunicación eficiente y coordinada entre inversionistas, emprendedores, la sociedad civil y los políticos, para poder identificar casos exitosos y potenciarlos conjuntamente.

Asimismo, en el sector privado existen ejemplos interesantes de apoyo a la innovación que vale la pena recordar. De acuerdo a los últimos reportes, en el sector automotriz en México se emplea a más de un millón 40 mil personas. Nuestro país contará en breve con la capacidad de manufacturar 3.6 millones de vehículos al año, es decir 10 mil unidades diarias. La inversión aumentará debido a la instalación de nuevas plantas de producción, lo cual tendrá como consecuencia un aumento en el empleo. Sin embargo aún quedan temas dentro de la agenda que deben de resolverse para poder tener un mayor crecimiento en el sector. Uno, buscar estrategias para vincular el gasto en investigación y desarrollo con este sector, para poder agregar valor.

### o Pensiones

Un rubro del gasto que crece a altas tasas y cuyo peso respecto a los ingresos tributarios del gobierno que para el año 2010 representaba 102.97% es el de las pensiones. En algunas instituciones como el IMSS, ISSSTE y la CFE por lo menos los trabajadores que ingresan desde la reforma a sus sistema de pensiones (en el caso del IMSS en el 2005, en el ISSSTE 2007 y en el de la CFE 2008) ya parten de un régimen contributivo, hay muchas instituciones, como Pemex, donde esto aún no sucede y el pasivo laboral crece mucho año con año. Aún en los casos que ya se hizo un esfuerzo de cambiar las reglas para los nuevos trabajadores que ingresan, el cual incluyó aumentar los años de retiro entre los trabajadores del sector público, la diferencia entre los años que debe laborar un trabajador del sector público y los que debe laborar un trabajador del sector privado es grande, injusta y representa una importante carga fiscal para los mexicanos. En el sector público, un trabajador puede retirarse tras 30 años de servicio, para los hombres, y 28 años, para las mujeres (en 2028 apenas habrá subido la edad para pensionarse a 60 años para los hombres y a 58 años para las mujeres), mientras que hoy un trabajador del IMSS se retira a los 60 años de edad (aunque puede trabajar hasta los 65 y aumentar su pensión).<sup>60</sup>

No cabe duda que resulta impostergable modificar el esquema de pensiones actual, debido a la carencia de fondos de varios sistemas públicos de pensiones. De acuerdo a Vásquez Colmenares las pensiones públicas muestran un pasivo actuarial de 104% del PIB de 2010. Es preciso mencionar que los pasivos no incluyen: i) el costo fiscal de completar las pensiones mínimas garantizadas de los regímenes federales y estatales, ii) la nómina anual del ISSFAM, iii) beneficios laborales al retiro de algunas universidades públicas, iv) la subvaluación de pasivos producto de reglas contables o de la heterogeneidad en las metodologías autorizadas, v) el costo del déficit del seguro médico para pensionados, y vi) la deuda fiscal de los sistemas de pensiones que se fondean hoy en día con gasto corriente. Para tener una noción del problema, también de acuerdo al autor el pasivo por pensiones públicas agregado a la deuda pública total para el año 2010, representan 135.2% del PIB.

Cualquiera que sea el modelo que se plantee para México, éste deberá contemplar: 1) reducir la tasa de reemplazo, la cual mide la proporción de trabajadores en activo respecto a los pensionados; y 2) generar un mecanismo que permita mantener estable la proporción de activos y pasivos a lo largo del tiempo. El reto principal de los sistemas de pensiones radica en ser sostenibles en los periodos futuros ya que si no se logra, esto podrá tener como consecuencia severos problemas en las finanzas públicas.

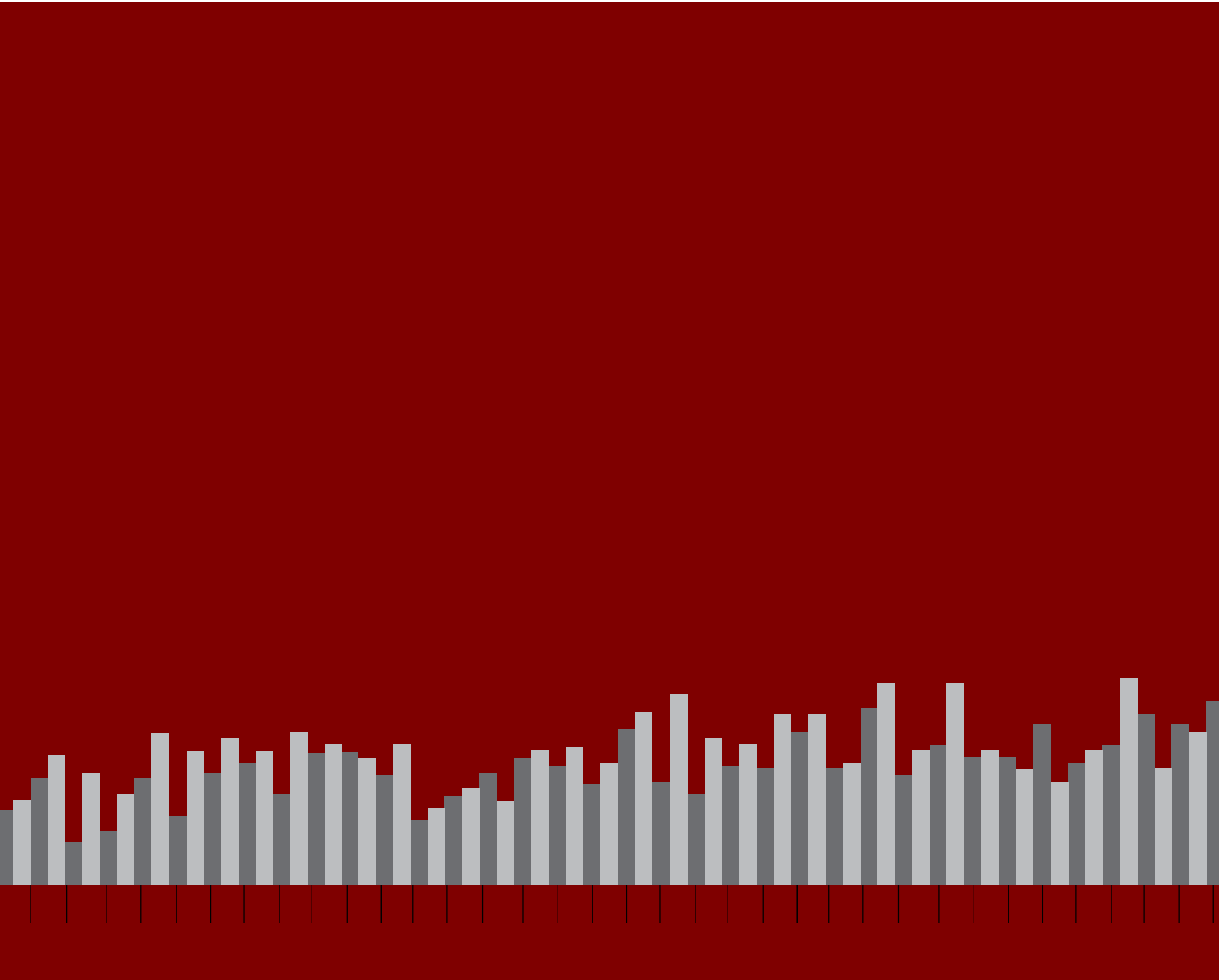
Si bien desde 1997 se llevó a cabo la reforma para quienes laboran en el sector privado, la presión fiscal de esa reforma continúa, dado que quienes habían empezado a laborar antes de la reforma, tienen la opción de acogerse a la anterior ley si eso les conviene más, en cuyo caso la diferencia entre lo que tengan ahorrado y lo que costarán recaerá sobre el erario. Además, el gobierno garantiza una pensión mínima, de un salario mínimo a las personas que no acumulen más de un millón de pesos en su cuenta de ahorro y que hayan contribuido al Sistema de Ahorro para el Retiro por 1,250 semanas. Dado lo poco que se ahorra obligatoriamente, los bajos salarios y la irregularidad en el empleo formal, esto puede implicar un costo fiscal alto.

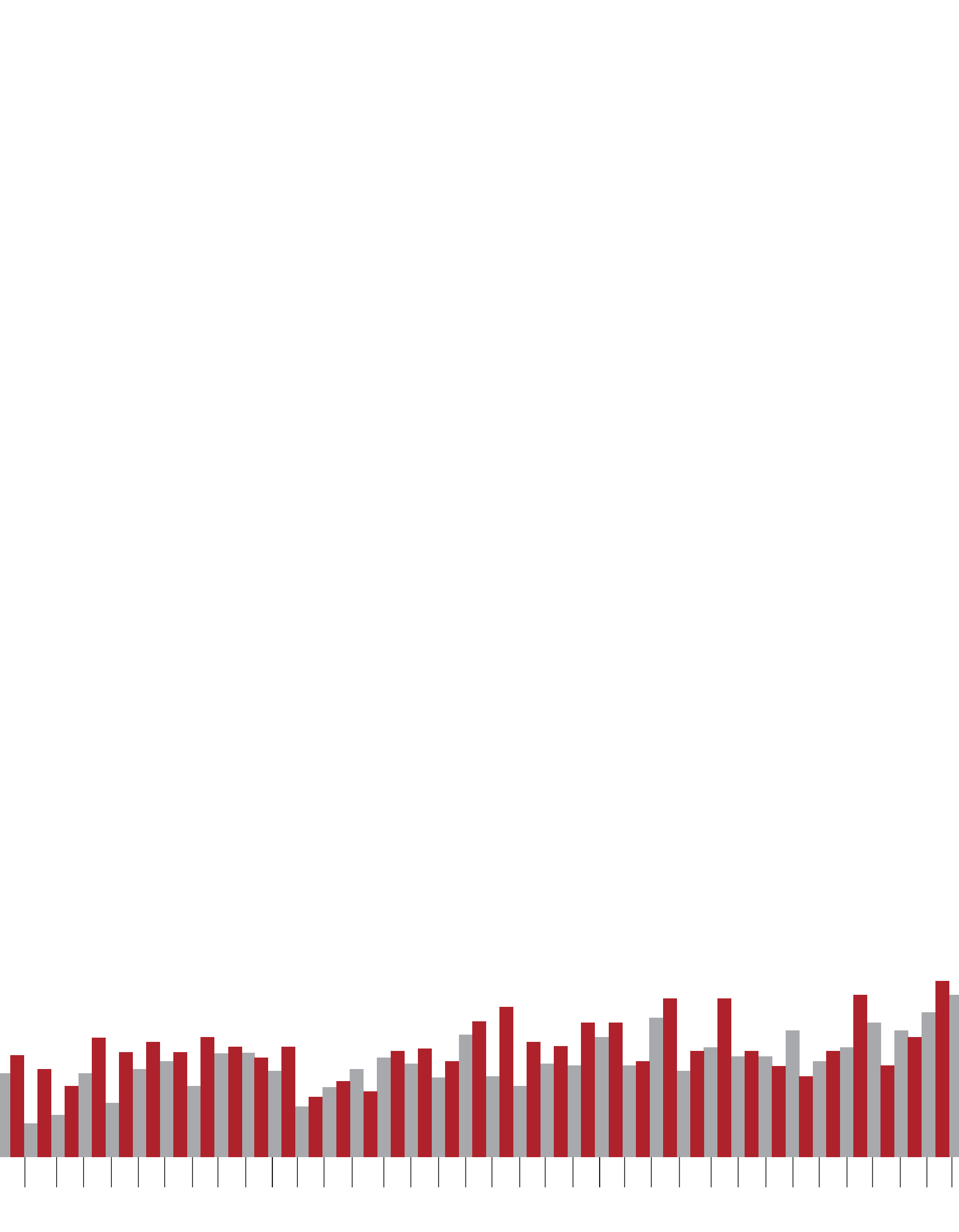
En relación a los pensionados actuales, se debe también atender el debate sobre los impuestos que deben pagar los pensionados. Lejos de gravarlas con el ISR, en México se ha ido subiendo el límite de ingreso mensual de pensiones exento de pagar el ISR. Con la reforma del 11 de abril de 2012 aprobada por el Senado, dicho límite pasó de nueve salarios mínimos a 15. Aunque la reforma se antoja sin duda excesiva, es necesario resaltar que el Senado moderó, como cámara revisora, la propuesta original de la Cámara de Diputados, que pretendía que el límite fuera 25 salarios mínimos.

La reforma de noviembre del 2012 es una medida injusta a favor de los pensionados, muchos de ellos miembros de alguna empresa pública o que lo fue, como el caso de Telmex. Mientras que un trabajador de edad avanzada que no tiene pensión y que aún trabaja tiene que pagar impuestos, uno que tiene el privilegio de la pensión no los paga.

Así, alguien que tiene 65 años, no tiene una pensión del gobierno y gana \$28 mil pesos paga hoy un ISR de \$5,027.85<sup>61</sup> de pesos aproximadamente, mientras que un jubilado a los 65 años que tiene una pensión de ese monto, financiada con impuestos generales, no pagará el ISR.

# Conclusión





## Conclusión

El estudio hace especial hincapié en recomendar que el excedente que genere la reforma fiscal se destine a sectores de la economía donde su impacto sea efectivo para mejorar la productividad y competitividad de nuestra economía.

El gasto público puede y debe ser un poderoso instrumento de desarrollo y equidad, si se utiliza bien. En el caso contrario, se traduce en un costo alto para quienes sí pagan impuestos y en un obstáculo para el desarrollo. Por ello se requiere erradicar la corrupción, más transparencia y, ante todo, gastar de manera más eficiente, haciéndolo con base en los cuatro principios de gasto responsable:

**PRIMERO:** los recursos son de los ciudadanos, no del gobierno

**SEGUNDO:** el gasto del dinero de los ciudadanos debe aumentar claramente el bienestar de los ciudadanos y ser un derecho, no un arreglo clientelar

**TERCERO:** el sistema fiscal no debe recaer sobre los que siempre pagan y debe buscar tasas para las personas morales que sean competitivas, son ellas las que generan la riqueza

**CUARTO:** privilegiar el gasto que va a generar rentabilidad en el futuro

A fin de darle mayor énfasis a la necesidad de atención de las áreas identificadas en el capítulo anterior, y a los principios de gasto enunciados en el capítulo dos de este estudio, a continuación se presenta una propuesta con las proporciones de recursos económicos que deberían dedicarse a cada una de estas ramas. La propuesta se construyó con el objetivo de acentuar la necesidad de dedicarle mayores recursos a estas áreas en específico para potenciar el crecimiento económico y el bienestar de la población. Esto cobra relevancia si se considera que antes de tener los recursos hipotéticos, producto de la reforma, ya existen identificadas las áreas que tendrán mayor rentabilidad los próximos años y que por ende impulsarían un mayor crecimiento de la economía y beneficios a la población.

El ejercicio parte del supuesto que la reforma fiscal le dará recursos adicionales al gobierno federal del 2% del PIB, es decir, cerca de 215,000 mdp. Proponemos que aproximadamente el 45% de dichos recursos se destinen a proyectos de infraestructura física, y que el 55% restante a infraestructura suave (capital humano). Se eligieron algunos ejemplos de los rubros que consideramos más potenciarán la productividad, el crecimiento y la igualdad con base en los sectores que ya se abordaron.

En otras palabras, tomemos el ejemplo de la inversión pública en líneas férreas. Durante 2007 a 2012 el promedio anual de la inversión realizada en esta rama fue de \$8,500 mdp. Lo que este estudio propone es que a partir del 2015 la inversión pública en líneas férreas se incremente en \$10,600 mdp, lo cual equivaldría a un presupuesto anual de casi \$20,000 mdp de inversión pública en este sector.

En suma, se busca que con la inversión del sector público el país pueda crecer a un mayor ritmo y generar más y mejores empleos en la economía. Que la inversión pública impulse sectores clave de nuestra economía, que dinamice cadenas productivas para incrementar el valor agregado por unidad exportada, así como un mercado interno más robusto y dinámico.

Tabla 11. Recursos adicionales a partir del 2015 (mdp)

|                               | Sectores prioritarios                        | Promedio anual 2007-2012 | Presupuesto adicional 2015 | Distribución porcentual de los supuestos recursos adicionales |            |
|-------------------------------|--|--------------------------|----------------------------|---|------------|
| <b>Infraestructura física</b> | Industria ferroviaria                        | 8,538                    | 10,658                     | 5%  | <b>43%</b> |
|                               | Carreteras                                   | 52,804                   | 8,946                      | 4%  |            |
|                               | Telecomunicaciones                           | n.d                      | 25,578                     | 12%   |            |
|                               | Energía                                      | 462,349                  | 17,052                     | 8%  |            |
|                               | Transporte de carga aérea y nodos logísticos | ....                     | 15,000                     | 7%  |            |
|                               | Seguridad                                    | 48,282                   | 14,921                     | 7%  |            |
| <b>Infraestructura suave</b>  | Educación, ciencia y tecnología              | 609,026                  | 31,973                     | 15%   | <b>57%</b> |
|                               | Desarrollo Social                            | 84,859                   | 10,658                     | 5%  |            |
|                               | Salud  | 196,347                  | 20,000                     | 9%  |            |
|                               | Innovación                                   | 1,911                    | 2,132                      | 1%  |            |
|                               | Pensiones                                    | 368,687                  | 56,236                     | 26%   |            |
| <b>Total</b>                  |  |                          | <b>213,154*</b>            |   |            |

\* Esta cantidad equivale al 2% adicional del PIB estimado para 2015 que surgiría de una hipotética reforma fiscal. Se proyectó para 2015 un PIB total de 10,657,700 mdp con cálculos propios a partir de datos de INEGI base 2003 y con una tasa de crecimiento de 3.5% promedio anual.

## Anexo: La Constitución Política de México y el ejercicio presupuestal

Una manera de concebir la naturaleza y características del gasto público es apelar a la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diseñar una política de gasto público congruente con ella. De esta manera, se pueden evaluar las políticas y la aplicación del gasto público en términos del marco constitucional, en términos de garantizar y hacer efectivos los derechos ciudadanos, implementar el Estado de derecho, promover el cumplimiento con los derechos programáticos, proteger el patrimonio de los mexicanos, asegurar que el endeudamiento sólo sea para inversión, limitar los subsidios y exenciones de impuestos y velar por el uso eficaz y honesto de los recursos públicos. Los artículos de la Constitución que se vinculan con el objetivo del gasto público son:

### *Garantizar y hacer efectivos los derechos*

**Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

### *Asegurar el Estado de derecho*

**Artículo 14.** Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

**Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

**Artículo 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

### *Hacer efectivos los derechos programáticos*

**Artículo 3o.** Todo individuo tiene derecho a recibir educación.

**IV.** Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;

**Artículo 4o.** Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho.

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales.

Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte.

## *Protección del patrimonio de los mexicanos*

### *Los mexicanos como dueños*

**Artículo 27.** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas... y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos.

... el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos.

### *Obligaciones de los mexicanos*

**Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos:

**IV.** Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

### *Límites al endeudamiento y a subsidios*

**Artículo 28.** En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos... y las exenciones de impuestos.

Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta.

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos.

**Artículo 117.** Los Estados no pueden, en ningún caso:

**VIII.** Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

### *Uso eficaz de los recursos públicos y responsabilidad fiduciaria*

**Artículo 74.** Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

**IV.** Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

**VI.** Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.



La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación.

**Artículo 79.** La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

**Artículo 134.** Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

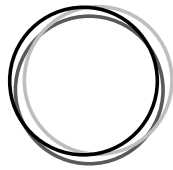
## Referencias bibliográficas

1. Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook Database, Consultado el 4 de septiembre 2013. Disponible en: [http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/weodata/weorept.aspx?pr.x=20&pr.y=10&sy=2000&ey=2018&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=223&s=GGX\\_NGDP&grp=0&a](http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/weodata/weorept.aspx?pr.x=20&pr.y=10&sy=2000&ey=2018&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=223&s=GGX_NGDP&grp=0&a)
2. Programa de las Naciones Unidas, Índice de Desarrollo Humano, 2012. Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/estadisticas/idh/> consultado el 18 de julio de 2013.
3. Tasa de alfabetización <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegradaFlashProc.asp>  
Gasto social <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegradaFlashProc.asp>
4. Banco Mundial <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.2DAY> Para México se promedió la cifra de 2008 y 2010.
5. Jackson, R., Strauss, R., et. al., Latin America's Aging Challenge: demographics and retirement policy in Brazil, Chile, and Mexico. Center for Strategic and International Studies, 2009. Disponible en: [http://csis.org/files/media/csis/pubs/090324\\_gai\\_english.pdf](http://csis.org/files/media/csis/pubs/090324_gai_english.pdf) consultado el 2 de julio de 2013.
6. Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO); Nos cambiaron el mapa: México ante la revolución energética del siglo XXI pp.-41, 2013.México.
7. Slogan de la Universidad de Pennsylvania al referirse a este tipo de productos.
8. Sistema del Registro de Servidores Públicos Sancionados. Disponible en: <http://www.rsps.gob.mx/Sancionados/publica/buscapublicas.jsp> Consultado el 10 de julio del 2013.
9. Ardaín, J.A., Mejorar las relaciones fiscales federales para lograr un México más fuerte. OECD, 12 de junio de 2013.
10. OECD
11. Gladys López-Acevedo y Ángel Salinas, "Teacher Salaries and Professional Profile in Mexico", Paper Series, núm. 63, 2001, p. 19.
12. Fundación Ethos "Los gastos fiscales como herramienta para el desarrollo económico". <https://docs.google.com/file/d/0B88pCH08Tpw0T0xiVFZwdWRxY3c/edit?pli=1>
13. Paul Segal, "El Petróleo es nuestro: The Distribution of Oil Revenues in Mexico" James Baker III Institute for Public Policy Rice University y University of Oxford, Abril, 2011. <http://bakerinstitute.org/publications/EF-pub-SegalDistribution-04292011.pdf>
14. John Scott, *Protección Social Universal*, CIDE, México, marzo 2012. P. 23
15. La presencia de un sector de extracción importante disminuye la capacidad tributaria del Estado, dada la existencia de fuentes de ingreso alternativas, menos complicadas desde el punto de vista político. Ver José Antonio Cheibub, "Political Regimes and the Extractive Capacity of Governments: Taxation in Democracies and Dictatorships", en *World Politics*, vol. 50, núm. 3, abril de 1998, p. 369.
16. Los precios por barril están calculados en dólares reales 2011 a partir de datos de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, Indicadores de Hidrocarburos, Precios de Hidrocarburos. Disponible en [www.cnh.gob.mx/portal/Default.aspx](http://www.cnh.gob.mx/portal/Default.aspx) (consultado el 27 de junio de 2012).
17. SHCP, "Producción mexicana total", en *Principales Estadísticas del Petróleo*: <http://bit.ly/I9CcPb> (consultado el 8 de junio de 2012).
18. Calculado con base en: SHCP, "Ingresos presupuestarios del sector público", en *Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública* (consulta "avanzada", cuadro "pesos corrientes multianual", cifras en "millones de pesos", periodo "1999-2011"), <http://bit.ly/pg4NgR> (consultado el 8 de junio de 2012).
19. SHCP, "Ingresos presupuestarios del sector público", en *Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública* (consulta "avanzada", cuadro "pesos corrientes multianual", cifras en "porcentajes del PIB", periodo "1999-2011", conceptos "derechos a los hidrocarburos", "aprovechamiento sobre rendimientos excedentes" e "impuesto a los rendimientos petroleros", <http://bit.ly/pg4NgR> (consultado el 8 de junio de 2012).
20. Javier Blas, "Mexico to Enjoy \$8bn Wind fall from Oil Bet", en *Financial Times*, 8 de septiembre de 2009, <http://on.ft.com/Rlp5YD> (consultado el 2 de junio de 2012).
21. SHCP, "Ingresos presupuestarios del sector público", en *Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública* (consulta "avanzada", cuadro "pesos corrientes multianual", cifras en "porcentajes del PIB", periodo "1999-2011", conceptos "derechos a los hidrocarburos", "aprovechamiento sobre rendimientos excedentes" e "impuesto a los rendimientos petroleros", <http://bit.ly/pg4NgR> (consultado el 8 de junio de 2012).
22. La estructura porcentual fue un cálculo propio con base en: SHCP, "Ingresos presupuestarios del sector público", en *Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública* (consulta "avanzada", cuadro "pesos corrientes multianual", cifras en "millones de pesos", periodo "1990-2012"), <http://bit.ly/pg4NgR> (consultado el 24 de mayo de 2013).
23. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Resultados de la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal, 2009. México, 2010. 316 p.
24. INEGI, Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2010.
25. Guerrero, E. Desafíos en materia de victimización del sector privado en América Latina, mayo 2012, disponible en <http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/doc/1%20EduardoGuerreroUNODC.pdf> , consultado el 30 de julio de 2013.

26. [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Desarrollo\\_Social/2011\\_0426\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Desarrollo_Social/2011_0426_a.pdf). Consultado el 09 de Julio del 2013.
27. Miranda, A. (coord.), Evaluación de Costo efectividad del Programa U005 Seguro Popular, CIDE, México. 89 p.
28. Knaul, F. M., González-Pier, E. *et. al.*, The quest for universal health coverage: achieving social protection for all in Mexico, *Lancet*, vol. 380, October 6, 2012, p. 1272.
29. Arnaut, A., *La federalización de la educación básica y normal (1978-1994)* en Política y Gobierno, CIDE, Vol. I, n. 2, 1994, p. 237.
30. México Evalúa, *Diseño del gasto educativo: obstáculos y limitaciones* en Mexicanos Primero, Mal Gasto, Estado de la educación en México 2013, México, septiembre 2013.
31. David Calderón, El ciclo presupuestario y el malgasto recurrente en Mexicanos Primero, Mal Gasto, estado de la educación en México 2013, México, septiembre 2013, p. 101.
32. Sistema Nacional de Información Estadística Educativa [http://www.snie.sep.gob.mx/estadisticas\\_educativas.html](http://www.snie.sep.gob.mx/estadisticas_educativas.html), consultado el 16 de mayo de 2013.
33. Análisis de Plazas 2012 proporcionada por Transparencia Presupuestal de SHCP
34. Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2012, Cámara de Diputados, Nueva Ley DOF 16-11-2011. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIF\\_2012.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIF_2012.pdf)
35. Pedro Vázquez Colmenares G. *Pensiones en México: La próxima crisis*, México, Siglo XXI editores, 2012, pp. 24, 34 y 127.
36. Pedro Vázquez Colmenares G. *Op. Cit.* pp. 93-94
37. *Ibid.* p. 47.
38. Margarita Vega, "Plantean en IMSS despido masivo", *Reforma*, 2 de febrero de 2012, sección nacional, p. 3. Véase también: IMSS, *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2010-2011*, México, IMSS, 2011 <[http://www.sntss.org.mx/es/documentos/informe\\_financiero\\_2010\\_2011.pdf](http://www.sntss.org.mx/es/documentos/informe_financiero_2010_2011.pdf)>.
39. Pedro Vázquez Colmenares G. *Op. Cit.* p. 97 y 105.
40. *Ibid.* p. 53.
41. *Ibid.*
42. Véase OCDE *Estudios económicos de la OCDE, México*, Mayo 2013, gráfica 3.3, p. 103.
43. *Ibid*, gráfica 3.8, p. 115 y gráfica 3.9, p. 117.
44. Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010, Gastos de Comunicación Social y de Publicidad, Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 10-0-02100-02-0949
45. Gasto del gobierno en publicidad, Fundar
46. CEPAL, Estadísticas de Finanzas Públicas, 2011. Disponible en: [iterwp.cepal.org](http://iterwp.cepal.org) consultado el 15 de julio de 2013.
47. Transitorio Decimosexto de la Reforma Constitucional en Materia de Telecomunicaciones y Competencia Económica
48. Ludlow, J. Infraestructura para transitar a la sociedad de la información y el conocimiento: El caso de la red troncal y la red compartida mayorista de servicios de telecomunicaciones en México. COFETEL, México, 17 de mayo 2013.
49. Corporate Citizens Report 2012 [http://www.exxonmobil.com/Corporate/Files/news\\_pub\\_ccr2012.pdf](http://www.exxonmobil.com/Corporate/Files/news_pub_ccr2012.pdf) <http://money.cnn.com/quote/quote.html?symb=XOMD>
50. Petrobras: <http://www.nasdaq.com/symbol/pbr/stock-report>
51. Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO); Nos cambiaron el mapa: México ante la revolución energética del siglo XXI pp. 41, Julio 2013. México.
52. Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), *op cit.* p. 14.
53. Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), *op cit.* p. 14.
54. Prospectiva del Sector Eléctrico 2012-2016, SENER, pg. 140
55. Comunicado de Prensa Conjunto, Gendarmería Nacional: pedimos debate legislativo previo a creación de Gendarmería, México, 26 de marzo de 2013.
56. O Mendoza Mora, C., Análisis costo-beneficio del nuevo sistema de justicia penal en los ámbitos federal y estatal, Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la implementación del Sistema de Justicia Penal. Disponible en: [http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?filename=0&article=1007&context=hector\\_zayas&type=additional](http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?filename=0&article=1007&context=hector_zayas&type=additional) Consultado el 11 de julio del 2010.
57. Evaluación de Consistencia y Resultados del Seguro Popular (2007). Investigación en Salud y Demografía, S.C. (INSAD). Coordinado por CONEVAL.
58. Sonalde B. Desai, Amaresh Dubey, Brij Lal Joshi, Mitali Sen, Abusaleh Sharif, Reeve Vanneman, Human Development in India, Oxford University, New York, 2010. <http://www.ncaer.org/downloads/Reports/HumanDevelopmentinIndia.pdf> (P86)
59. Algunas de estas propuestas fueron realizadas por el World Economic Forum en: [http://www.weforum.org/pdf/schwabfound/PolicyGuide\\_to\\_ScalingSocial%20Innovation.pdf](http://www.weforum.org/pdf/schwabfound/PolicyGuide_to_ScalingSocial%20Innovation.pdf)
60. Instituto Mexicano del Seguro Social, "Elementos Principales y Estadísticas Relevantes del Régimen de Jubilaciones y Pensiones", Anexo G, México 2011 <<http://www.imss.gob.mx/estadisticas/Documents/20102011/AnexoG.pdf>>
61. Calculado a partir de la tarifa aplicable durante 2012, para el cálculo de los pagos provisionales mensuales publicada en el Anexo 8 de la *Resolución Miscelánea Fiscal para 2012*. Disponible en línea: [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/informacion\\_fiscal/leyes/52\\_22111.html](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informacion_fiscal/leyes/52_22111.html)

# ¿CÓMO GASTAR MEJOR PARA CRECER?

Estudio sobre gasto público frente a una inminente reforma fiscal



ethos

LABORATORIO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS

con la colaboración de  
Carlos Elizondo Mayer-Serra



de la calle  
madrazo  
mancera

[www.ethos.org.mx](http://www.ethos.org.mx)

