

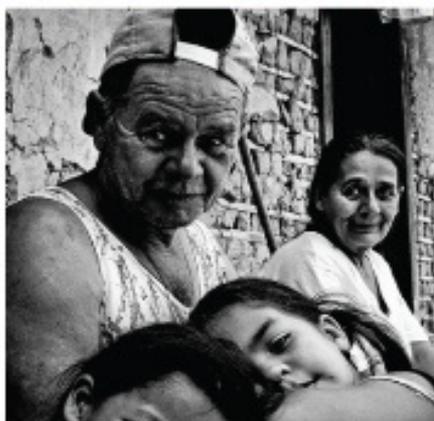


MÉXICO  
**EVALÚA**  
CENTRO DE ANÁLISIS  
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

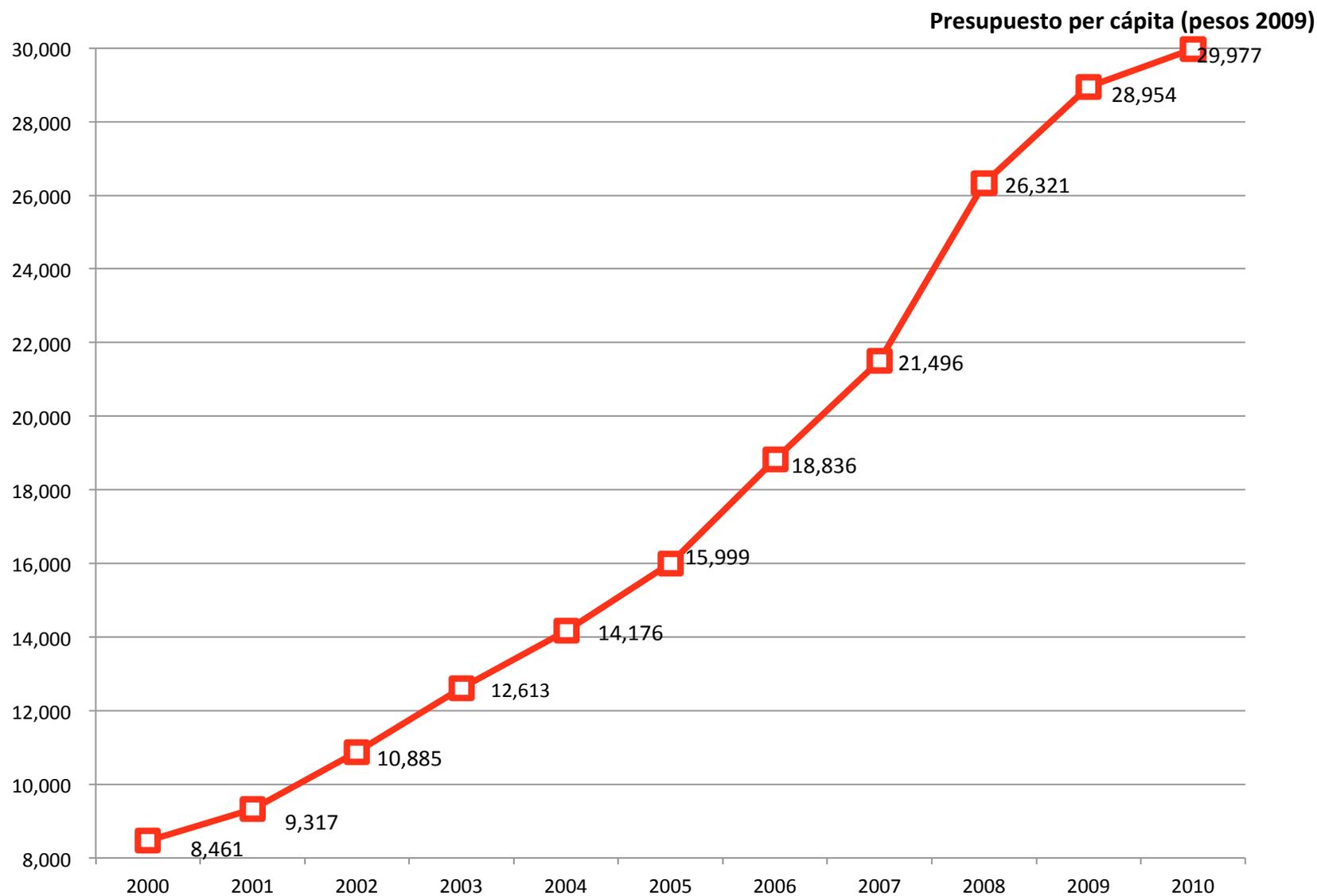


Evaluación del gasto en  
educación, salud, infraestructura  
y equidad social :

**¿Gastamos para mejorar?**



# El gasto público per cápita se ha incrementado de manera consistente pero con pocos resultados en términos de crecimiento y con poca transparencia en su ejercicio



Fuente: SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Banco de México y CONAPO. Para 2010, Presupuesto de Egresos de la Federación Aprobado

# La pregunta entonces es si... ¿Gastamos para mejorar?

---

Esta pregunta anima al proyecto Gasto Efectivo de México Evalúa, cuyo objetivo es ofrecer al ciudadano información sencilla y clara sobre el desempeño del gobierno en el uso de recursos y proveer a los tomadores de decisiones de elementos para mejorar los rendimientos del gasto en el país.

La búsqueda de un mejor gasto es indispensable para una economía con tantos problemas por resolver y tan pocos recursos a ejecutar.

La mejora del gasto no se da por soluciones superficiales o coyunturales como las que vemos año a año en la discusión del presupuesto, sino con propuestas bien fundamentadas y de largo alcance.

Por ello, hemos invitado a colaborar en este proyecto a distinguidos académicos y expertos en temáticas específicas observando todos las limitantes por superar y opciones reales para generar un gasto más efectivo y de calidad.

.

# Éstas son las respuestas...

## Educación

Nuestro sistema educativo no es barato y no genera resultados.

Uno de cada 2 estudiantes mexicanos de 15 años se ubica por debajo del nivel mínimo de desempeño que establece PISA

Nuestro sistema educativo no es gratuito, las familias más pobres destinan hasta casi un 30% del gasto de su hogar a cubrir imprevistos en sus escuelas

El gasto en nuestro sistema educativo es opaco: no sabemos cuál es el costo por cada alumno y por cada escuela en el sistema.

Esta sería la base mínima para un monitoreo efectivo y continuo del costo-efectividad de todo el aparato educativo.

## Salud

A pesar del creciente gasto en salud, a nivel agregado no somos un país más saludable. Por ejemplo, la relación entre gasto en salud vs. expectativa de vida al nacer, coloca a México muy por debajo del promedio del resto de los países, incluso por debajo de Guatemala, El Salvador y Nicaragua.

El problema es que ni la atención médica, ni los recursos humanos ni la infraestructura han crecido a un ritmo similar que el gasto en salud. El gasto administrativo asociado a los servicios de salud es muy alto en México (alrededor del 10% del gasto en salud). Superamos a todos los países de la OCDE.

En el caso del IMSS este rubro de es casi del doble.

Hemos llegamos a un punto donde no importa la cantidad de recursos que se gasten, si no hay una reestructuración administrativa y operativa no habrá mayores avances en la mejora del nivel de salud de los mexicanos

# Y estos son sus principales hallazgos...

## **Gasto social**

- Somos un país con enormes brechas de desigualdad en cuanto al acceso y la calidad de los servicios sociales básicos de educación y salud.
  - Para ejemplificar: en municipios pobres la tasa de mortalidad infantil alcanza los 80 por cada mil, mientras la media es de 5.
  - El gasto social no está atendiendo estas brechas. En algunos casos incluso las agrava.
  - Se calcula que el 60% del gasto social es regresivo, esto es, se concentra desproporcionadamente en los grupos de mayores ingresos.
- 11% de ese gasto es aún más regresivo que la distribución del ingreso, lo que genera más desigualdad.
- El acceso a servicios de salud y educación de calidad es prioritario para cerrar estas brechas.
  - Lo mismo que focalizar esfuerzos, programas y subsidios en los grupos vulnerables de la población.

# Gasto en Educación

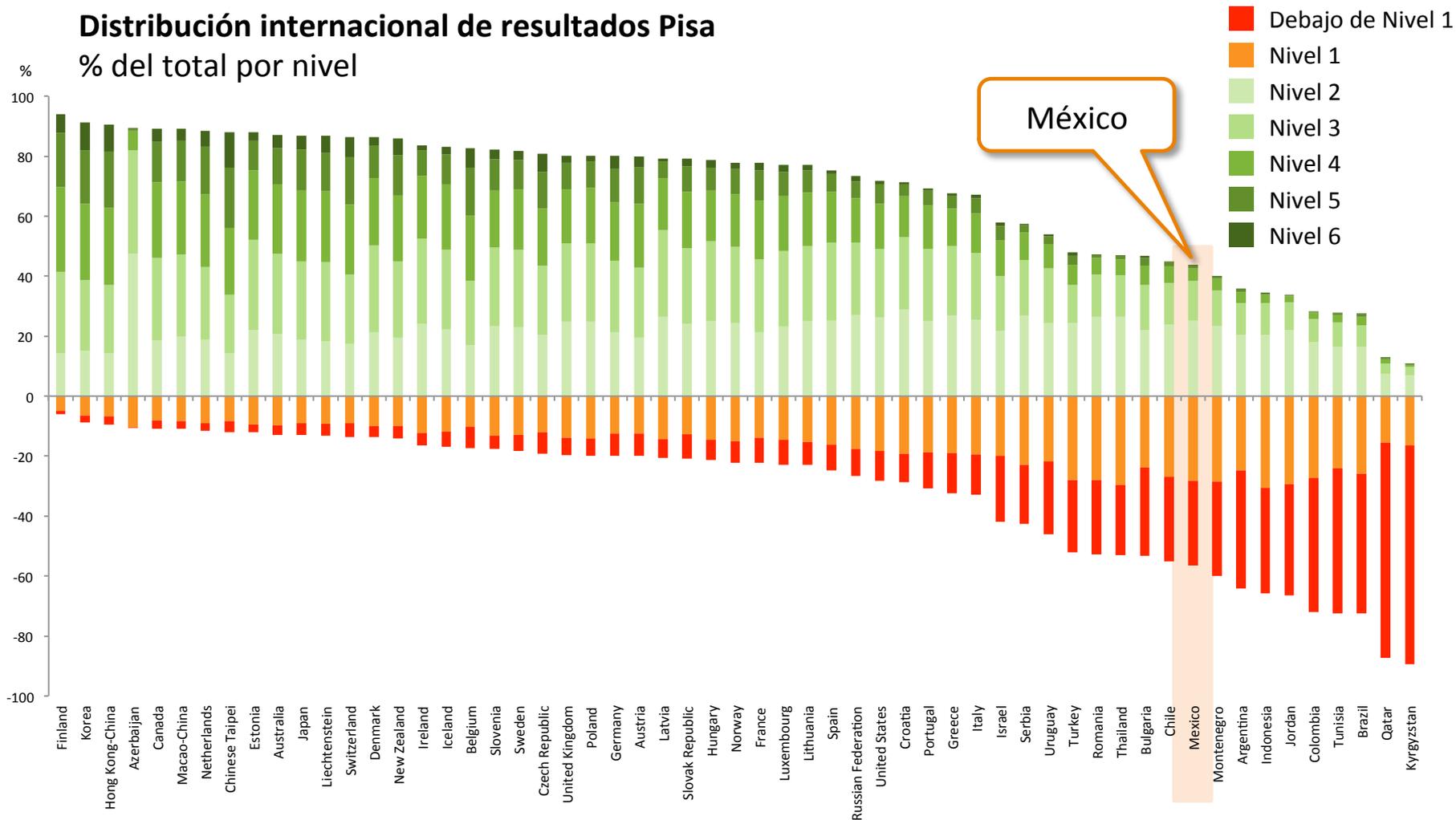
---

- EDUCACIÓN

- SALUD

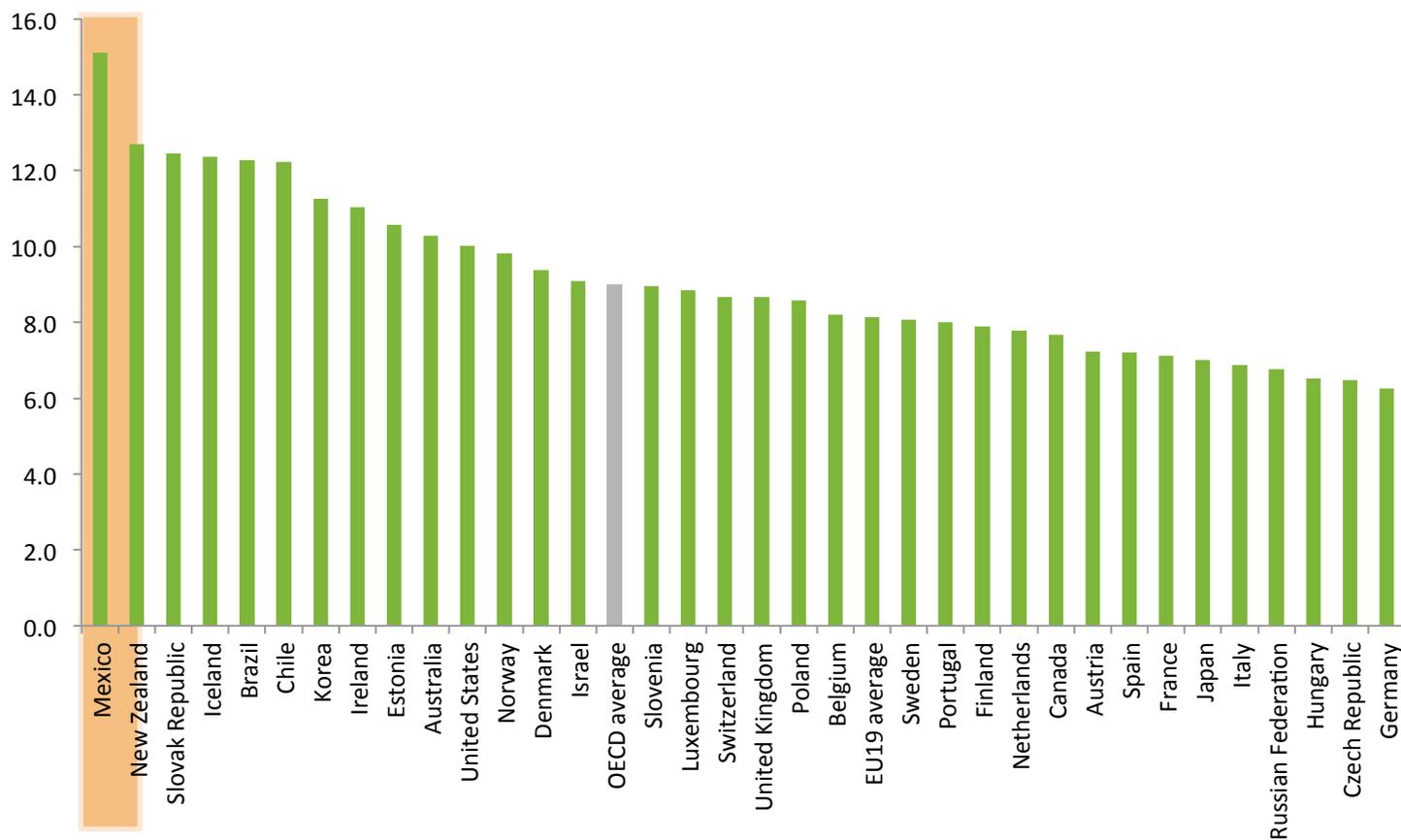
- EQUIDAD

# Los resultados educativos de México son pobres



# Sin embargo, tenemos un sistema que no es barato en términos relativos

Gasto público en educación  
% del total, 2006



- Como proporción del gasto público, gastamos mucho en educación, relativo a otros países

# Hay poca congruencia entre gasto y resultados

## Evidencia

### GASTO

- El gasto público en educación, como proporción del gasto público, ha ocupado el primer sitio entre los países que conforman la OCDE durante varios años.

### RESULTADOS

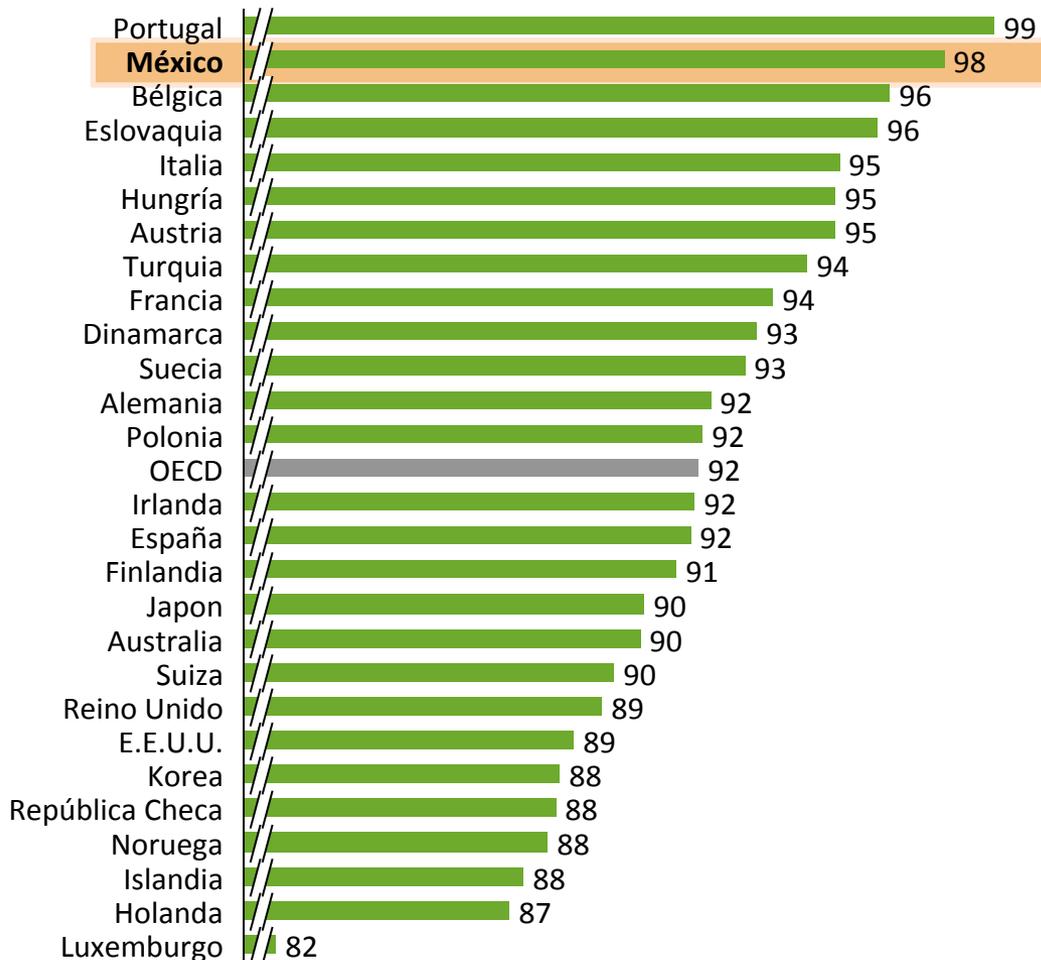
- Sin embargo, uno de cada dos estudiantes mexicanos de 15 años se ubica por en los niveles mínimos de **desempeño** que establece PISA.

## Retos

- Gastar mucho, al menos en términos relativos, no parece garantizar buenos resultados
- La aparente desconexión entre esfuerzo presupuestal y resultados educativos motivan a realizar un análisis de la inversión en educación para lograr un mejor entendimiento de las causas en baja calidad educativa.

# La mayor parte del gasto educativo se va a gasto corriente...

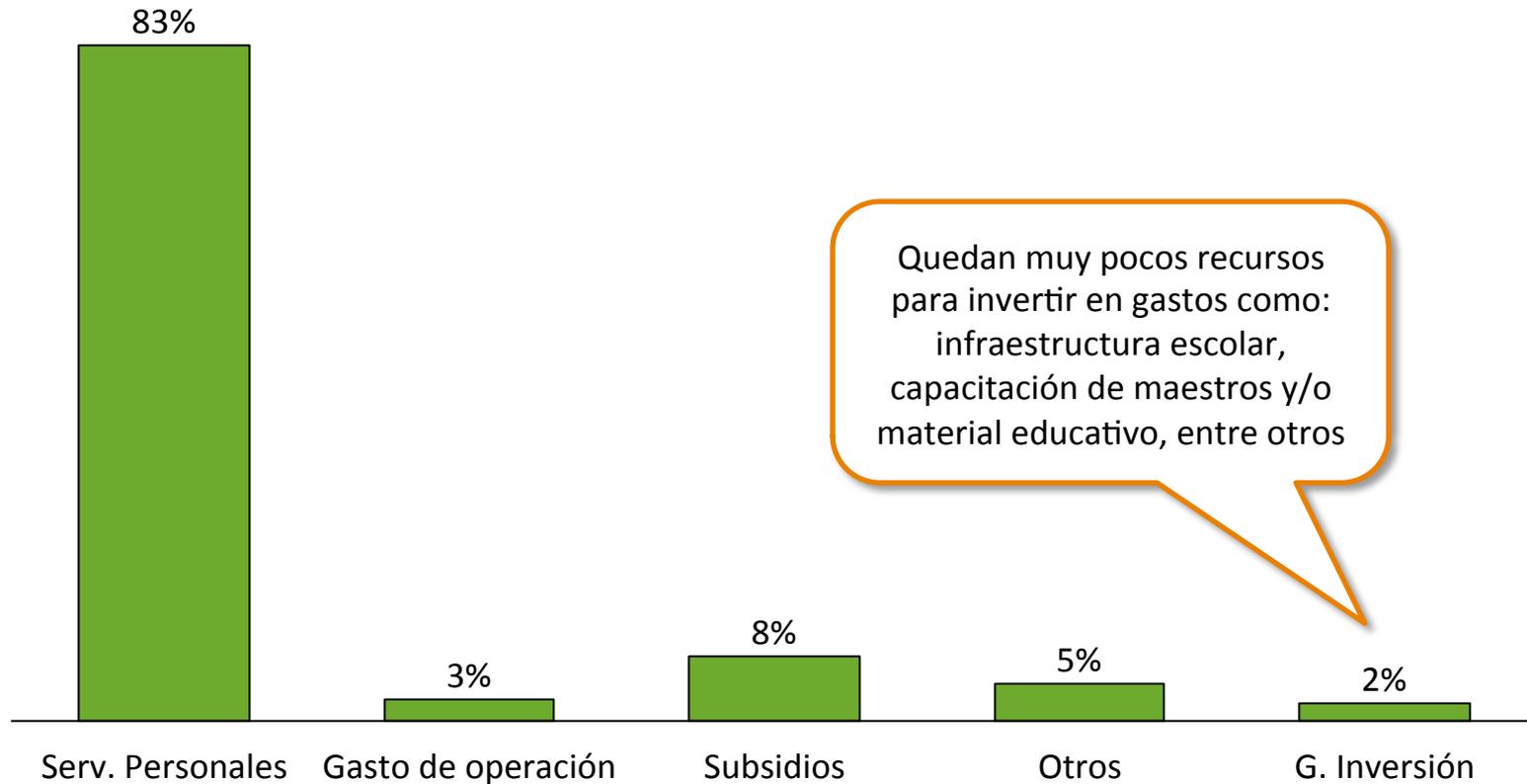
## Participación del Gasto Corriente en Educación Básica % del Gasto Público en Educación Básica



- El gasto educativo es sumamente rígido ya que **más del 95%** se va a sueldos y salarios
- Además, hay casos en los que una gran parte del gasto en sueldos y salarios NO se gasta en maestros y directores en la escuela sino que se destina a otros usos
- Esto en detrimento de gastos importantes en infraestructura, mantenimiento, materiales, operación, etc.

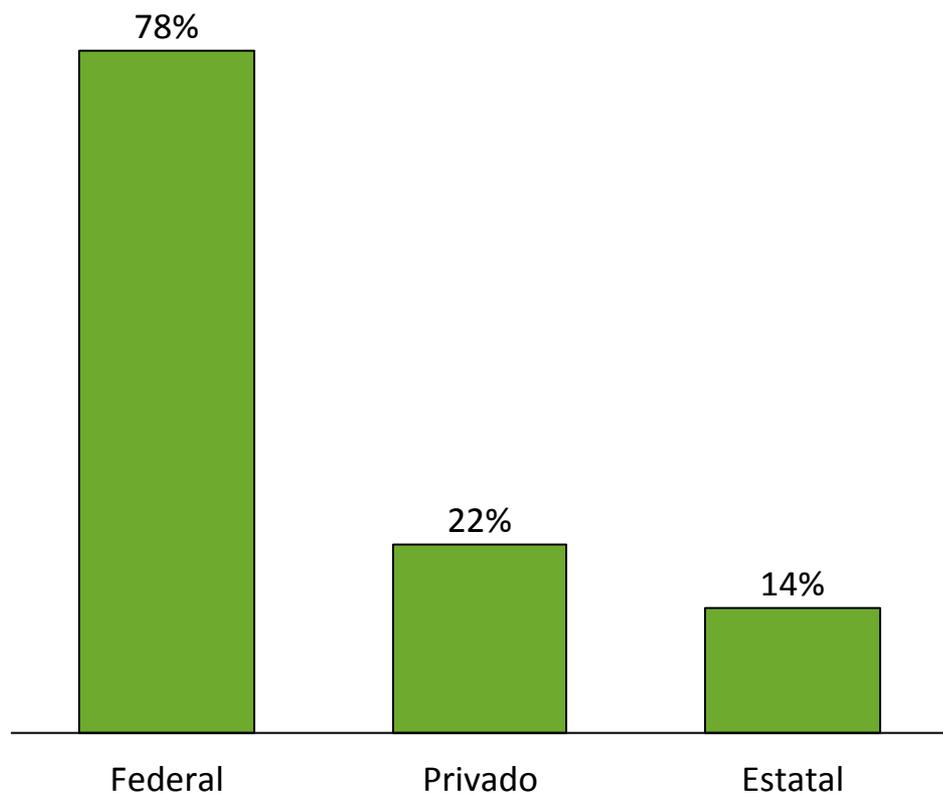
# ...y casi todo el gasto corriente va a servicios personales, dejando poco para inversión y operación

Gasto Federal en Educación Pública  
Distribución por Función Económica, %



# Las entidades hacen un esfuerzo financiero escaso

Distribución del Gasto Nacional en Educación  
%, 2009



- Los estados destinan proporciones variables de su ingreso estatal a la educación con poca transparencia
- Para los recursos federales, una vez que los recursos son destinados a las entidades federativas, **no existe ningún mecanismo de transparencia** en cuanto al ejercicio de dichos recursos

# Por ejemplo, en infraestructura educativa no hay coordinación para invertir



- No existe una normatividad sobre el mantenimiento de las instalaciones escolares
- Antes de la creación de la Ley General de la Infraestructura Física Educativa (2008), no existía ni siquiera una normatividad en cuanto a los estándares de calidad de las instalaciones escolares
- Todavía está pendiente una clara regulación para la coordinación entre entidades locales respecto a las obras de infraestructura que se realizan en las escuelas

Esto ha generado duplicidades, ineficiencias, etc.

# El uso de recursos educativos no está orientado a resultados y no se tienen los indicadores más básicos

## Problema

---

- La lógica tradicional de operar de la administración educativa es burocrática, vertical, y no está orientada a rendir cuentas sobre la prestación de servicios (*outputs*)
- No existen indicadores fáciles de utilizar e informativos que pudieran dar mayor transparencia y rendición de cuentas

## Descripción

---

- Un aparato administrativo que no justifica constante y concretamente la relación entre el insumo y el ejercicio de los recursos tiene mayor margen para actuar discrecional e ineficientemente
- Costo real por escuela, gasto por alumno en diferentes rubros (inversión, operación, docentes, materiales, etc.), costo por región y tipo de escuela, costo de puntaje ENLACE

# Todo lo anterior hace que la educación pública **NO** sea gratuita, tiene un costo para las familias Mexicanas

## Gasto de los hogares y matrícula escolar Precios corrientes, 2008

Rubro de gasto	(Millones de pesos)	% PIB	Matrícula (miles de alumnos)
Gasto total del hogar	3,554,028	29.35	
Educación	223,284	1.84	34,332
Sistema público	100,672	0.83	28,004
Preescolar	21,933	0.18	4,007
Primaria	45,166	0.37	13,724
Secundaria	42,225	0.35	5,715
Sistema Privado	118,486	0.98	4,678
Preescolar	14,867	0.12	695
Primaria	26,524	0.22	1,244
Secundaria	24,568	0.2	472

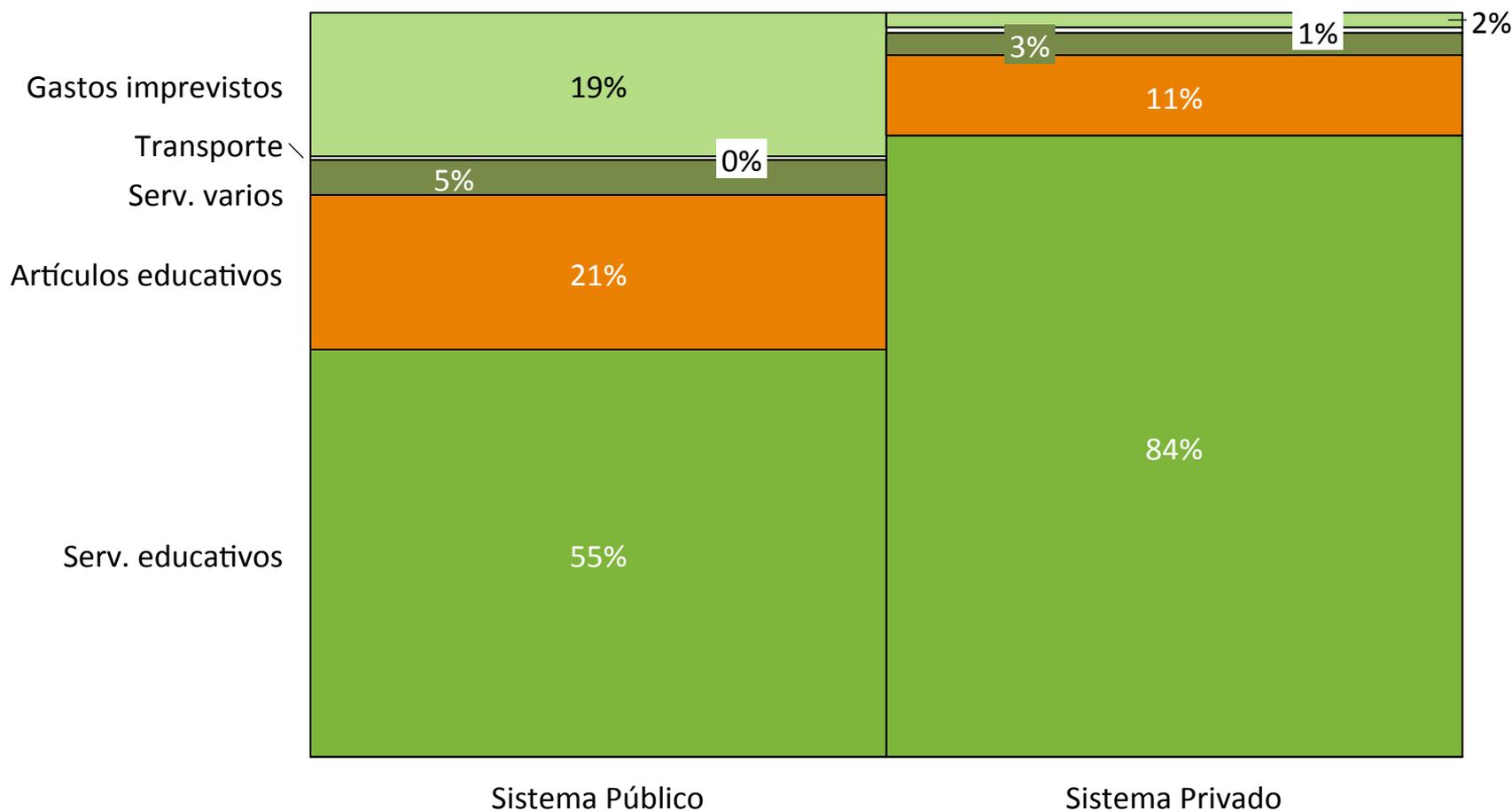
Las familias en México gastan el 0.83 del PIB en educación pública (y 0.98% en educación privada)

- En algún lugar se tiene que compensar la falta de presupuesto para cuestiones elementales de la escuela
- Hay indicios, en los datos de las encuestas de hogares, que las familias están destinando partes importantes de su ingreso a gastos educativos incluso en escuelas públicas
- Esto incluye cuotas diversas y gastos imprevistos que le pegan más a las familias más pobres

# En el sistema público, las familias gastan sobre todo en cuotas diversas, material y artículos

Distribución del gasto del hogar por tipo de sistema educativo

%



# Los gastos imprevistos se asocian a “limitaciones” del presupuesto de la escuela

## Algunos de los gastos imprevistos incluyen:

- Cooperaciones “voluntarias”
- Cuotas por derechos a examen
- Contribuciones para fiestas
- Contribuciones para eventos

---

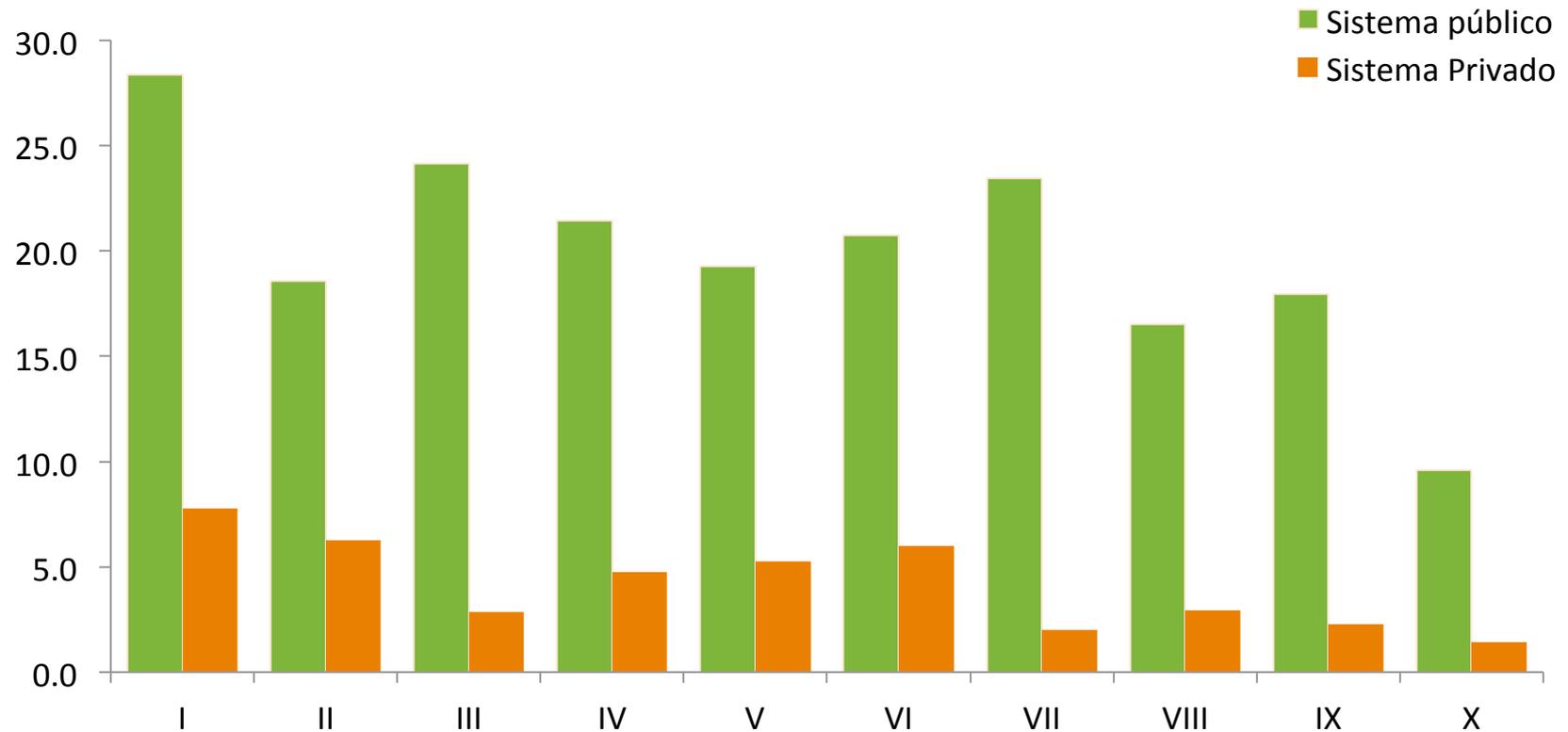
- Cuotas de mantenimiento
- Contribución de equipamiento escolar



Gastos mucho más importantes en el sector público que en el privado

# A menor ingreso familiar, mayor gasto en imprevistos educativos

Participación del gasto de los hogares en imprevistos por decil de ingreso  
% de gasto del hogar



# Para mejorar el gasto educativo se recomienda transparentar financiamiento y medir eficiencia

## Transparencia y rendición de cuentas del financiamiento educativo

- Contar con indicadores desagregados de financiamiento que sean claros, útiles, informativos y que generen mayor transparencia y rendición de cuentas
- Transitar hacia un sistema de financiamiento educativo que pueda ser más eficiente y eventualmente reditua en un mejor desempeño del sector
- En este sentido, el primer paso es generar indicadores confiables y pertinentes de **costo por alumno y costo por escuela**

## Buscar eficiencias: midiendo costo efectividad del gasto

- Con este tipo de información también se podrían realizar análisis costo-beneficio y costo efectividad que ayudarían en la toma de decisiones de política pública
- Desafortunadamente en México no contamos con información precisa y pertinente ni del gasto por alumno, ni del costo por alumno de los diferentes servicios educativos

# Gasto en Salud

---

- EDUCACIÓN

- **SALUD**

- EQUIDAD

# El gasto en salud representa una fracción muy importante del ingreso disponible (alrededor del 8 por ciento) y se espera que continúe creciendo en el futuro

La salud es altamente valorada por los individuos\*

El gasto en salud tiene una elasticidad ingreso mayor a uno\*\*

Las familias y las sociedades en general están dispuestas a gastar más en salud (extender la vida y mejorar su calidad) que en el consumo de otros bienes

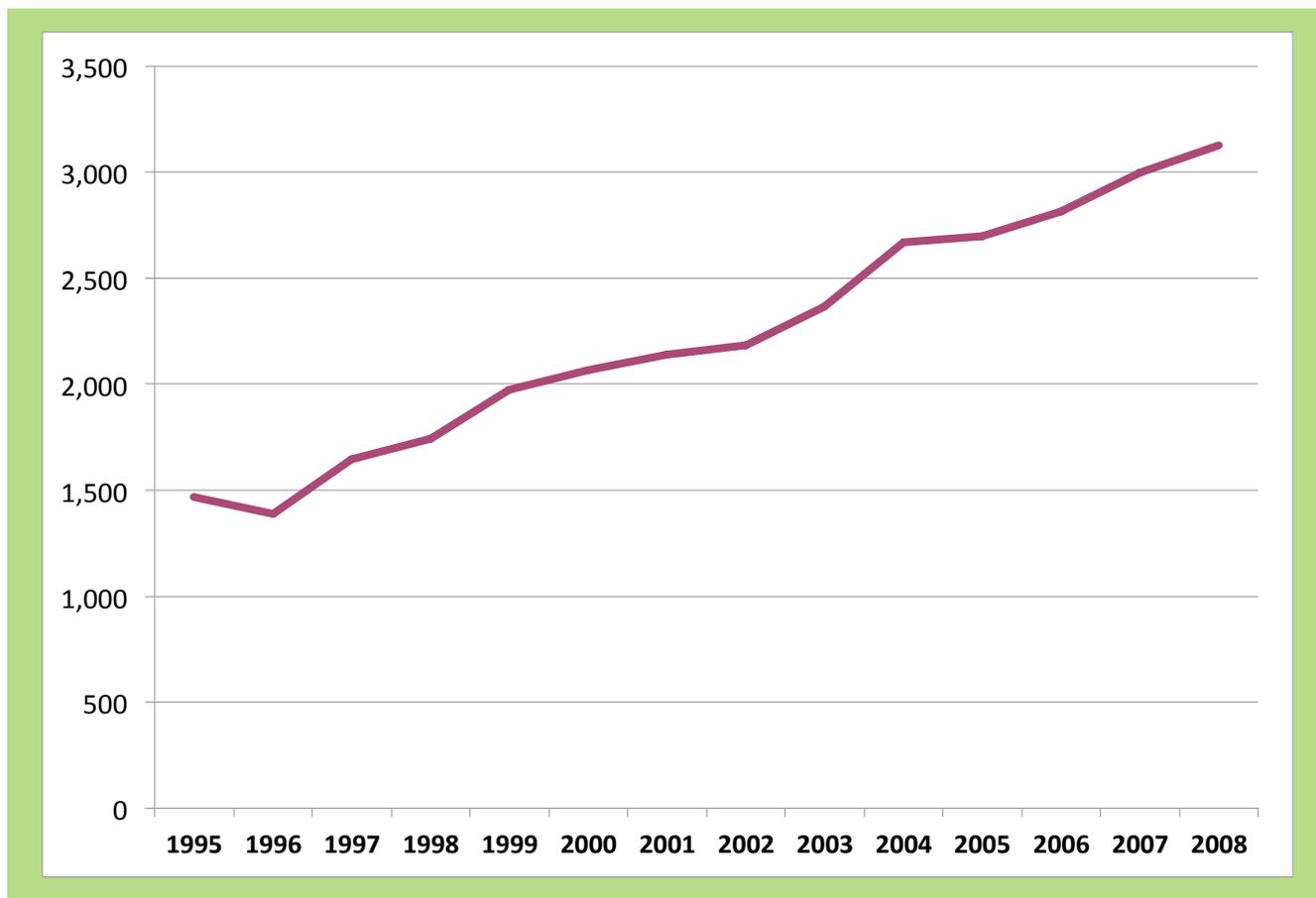
\* Murphy y Topel 2005, Martínez y Aguilera 2010)

\*\* Hall y Jones 2004, Martínez, Aguilera y Quintana 2009

Fuente: Investigación de Nelly Aguilera, 2010

# En este contexto, en México el gasto público en salud se ha incrementado de forma importante

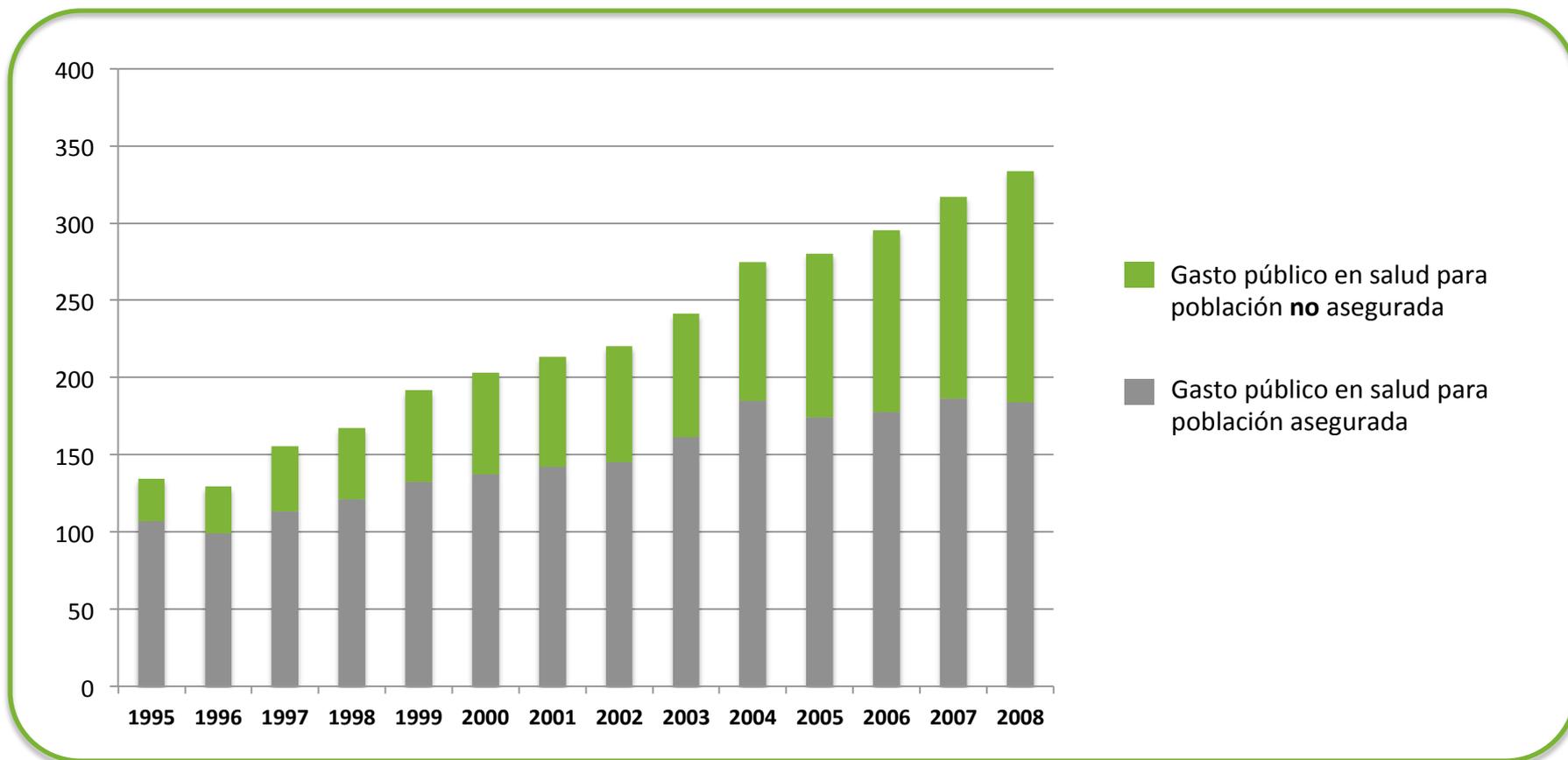
**Gasto Público Total en Salud Per Cápita 1995-2008**  
(pesos de 2008)



# ...explicado principalmente por un incremento en el gasto público a la población no asegurada

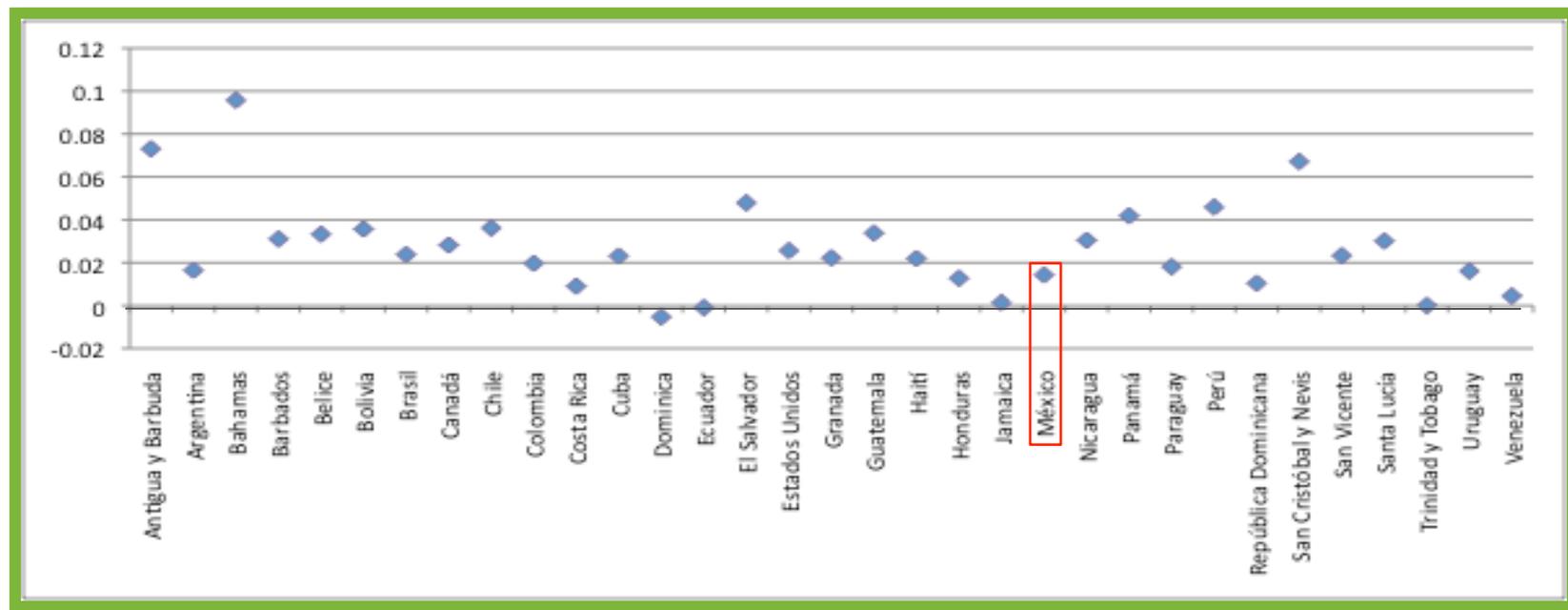
## Gasto Público por Población

(Miles de millones de pesos de 2008)



# Desafortunadamente, hay indicios de que este gasto no ha sido tan efectivo para mejorar la salud de las personas a nivel agregado

Coefficiente de Efectividad del Gasto en Salud  
(1996-2006)



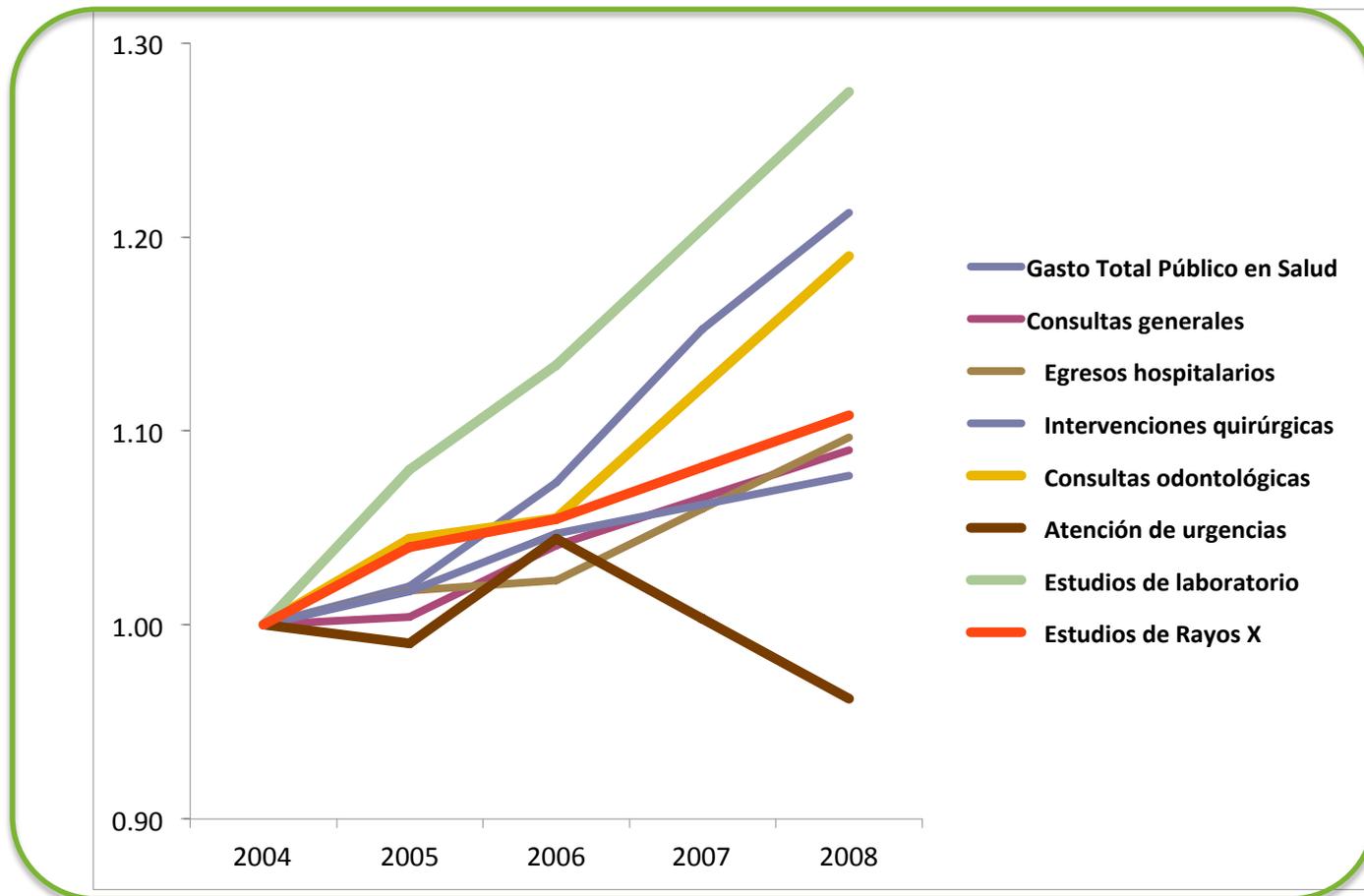
- Aun si a nivel microeconómico se ha encontrado evidencia mixta sobre el efecto del Seguro Popular en algunos resultados de salud,\* la realidad es que no existe una mejora significativa a nivel agregado, tomando en cuenta los crecientes recursos.

\* E.g. Sosa-Rubí y Harris, 2009 y Barros, 2009

Fuente: Tomado de Martínez, Aguilera y Quintana (2009). Investigación de Nelly Aguilera, 2010

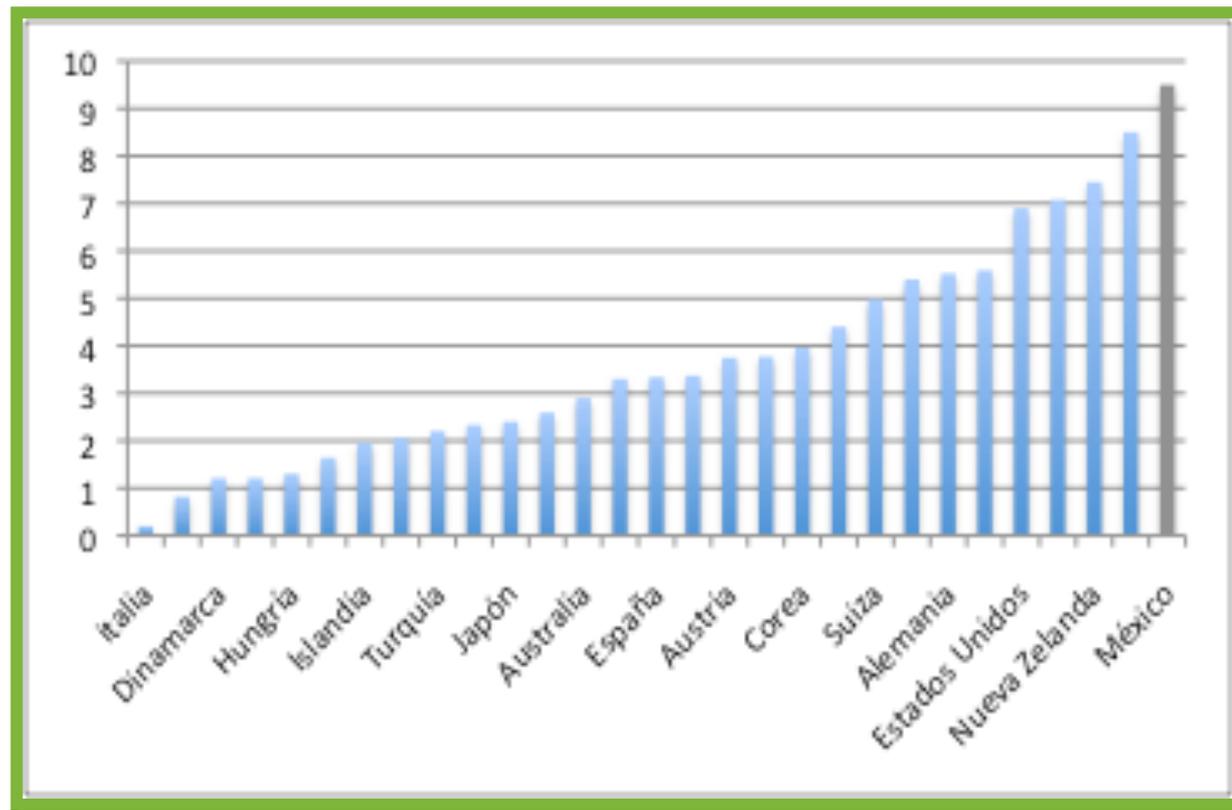
# ... lo cual es consistente con el hecho de que la atención médica no ha crecido al ritmo del gasto en salud

Crecimiento del Gasto Público Total Real en Salud y los Servicios a la Población 2004-2008  
(1994=100)



# ...y que una parte importante de los recursos no se destina al cuidado médico

Gasto administrativo como proporción del gasto en salud a nivel país\*  
(Porcentaje)

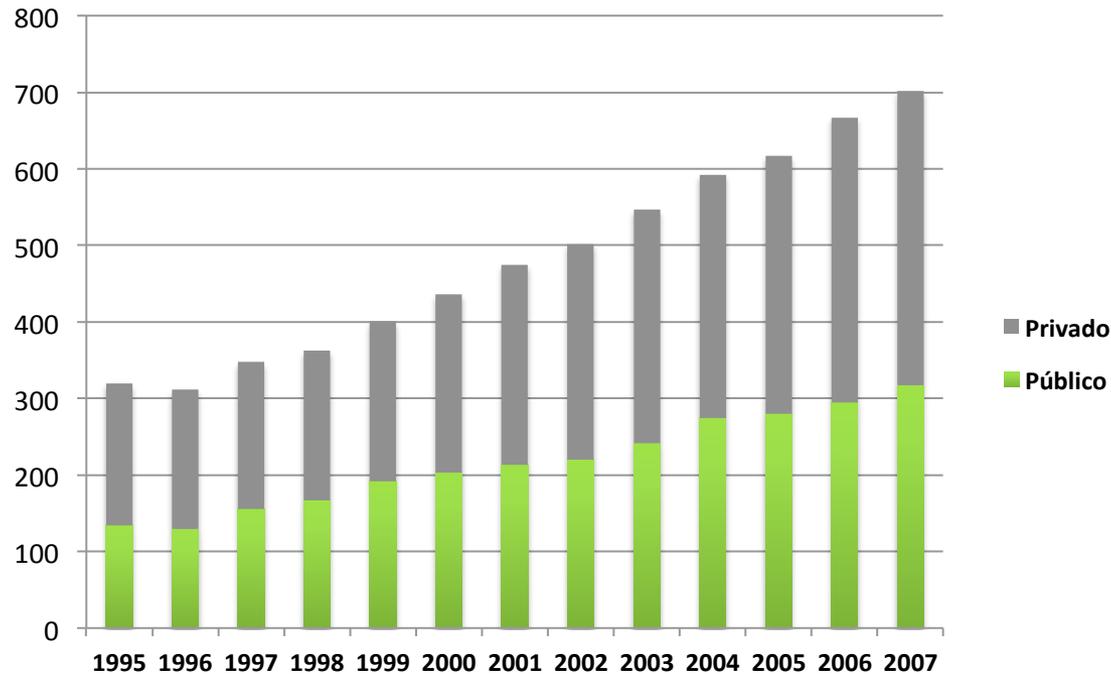


\* Los datos de los países son para 2008, con excepción de Noruega, Portugal, Australia, Austria que son de 2006 y los de Italia, Turquía, Reino Unido, Luxemburgo, Estados Unidos y México que son de principios de los años 2000.

Fuente: OECD Health Data 2008 y OECD (2005), Investigación Nelly Aguilera, 2010

# ... una posibilidad es que el gasto público esté substituyendo al gasto privado, lo cual sería altamente valorado por las familias\*

**Gasto en Salud, Total, Público y Privado**  
(Miles de Millones de pesos de 2008)



**Sin embargo, a nivel agregado este efecto es insignificante**

\* Martínez y Aguilera 2010

Fuente: OECD Health Data (2009), Investigación Nelly Aguilera, 2010

# Desafortunadamente no sabemos exactamente en qué se han gastado los recursos extra

---

**No se cuenta con una serie de datos consistente de presupuesto por capítulo de gasto para la población no asegurada**

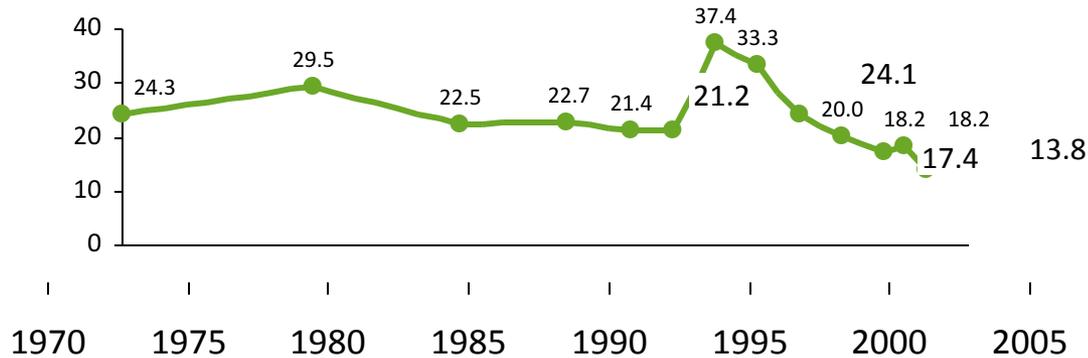
# Gasto para la Equidad

---

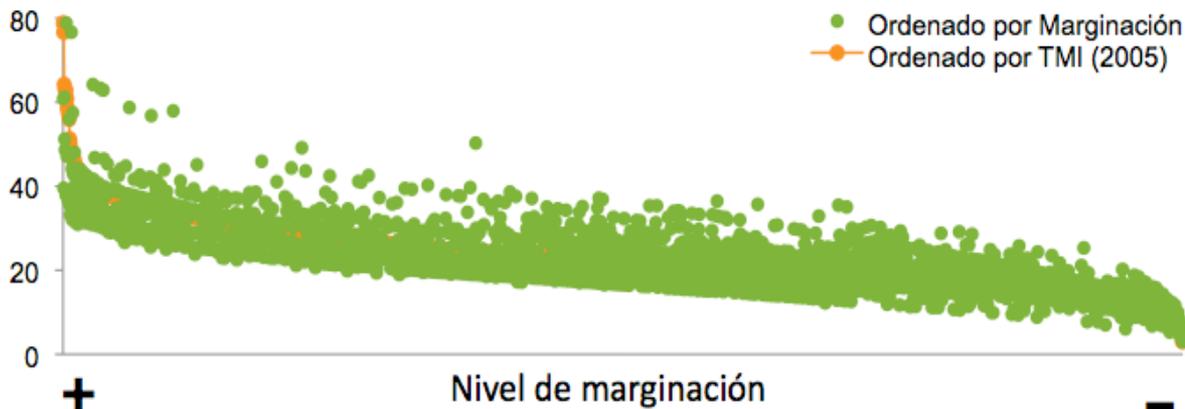
- EDUCACIÓN
- SALUD
- **EQUIDAD**

# México sigue teniendo importantes brechas de oportunidades básicas que atender

## Pobreza extrema % Población



## Mortalidad infantil por nivel de marginación en municipios Por cada 1000 nacidos



- **Pobreza:** La tasa de pobreza extrema (alimentaria) apenas se ha reducido respecto a los niveles observados hace pocos años. La reducción media por década es de 1.5 puntos.
- **Brechas de vida:** la tasa de mortalidad infantil es de 3-8 por mil (nacidos vivos) en los municipios más ricos del país, pero de 30-80 en los más pobres

# El gasto social debería estar enfocado a cerrar esas brechas. Sin embargo, la evidencia indica que no está teniendo ese impacto...

## Educación

La educación es de baja calidad y hay desigualdad de oportunidades en el acceso a la educación. Por ejemplo: 9 años de educación separan a los adultos en el decil más rico de la población (13.5 años) del decil más pobre (4 años)

## Protección social I.e. Salud

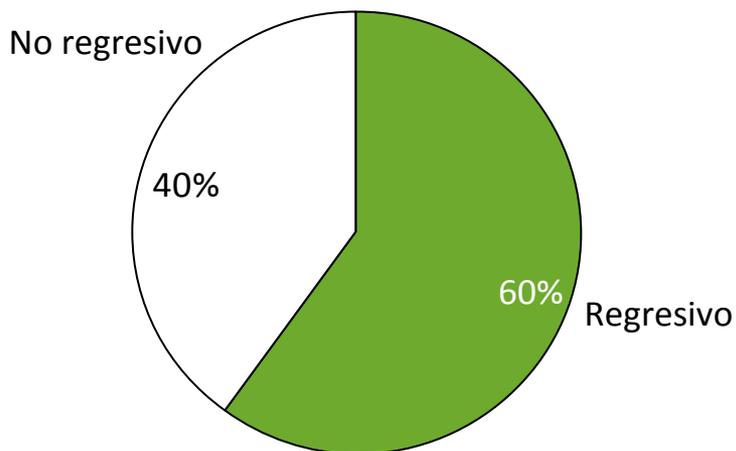
El acceso a servicios de salud y la atención médica recibida es significativamente distinta entre los diferentes niveles de ingreso

## Programas sociales y subsidios

Gran parte de nuestros programas sociales tienen el efecto contrario al buscado: en términos absolutos son regresivos y no mejoran la equidad

# ...e incluso puede estar agravando la desigualdad

## Gasto regresivo en términos absolutos

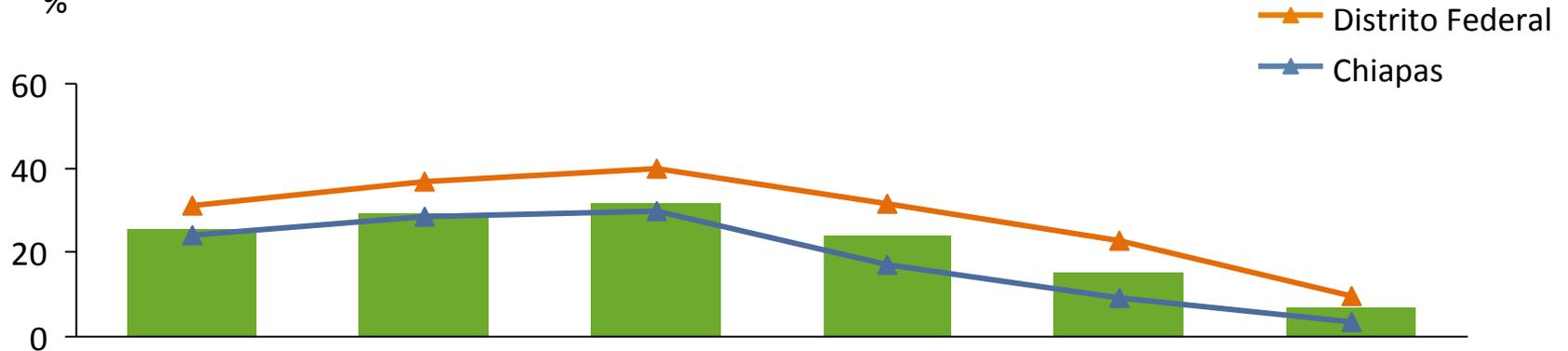


A pesar de los avances obtenidos, tenemos que:

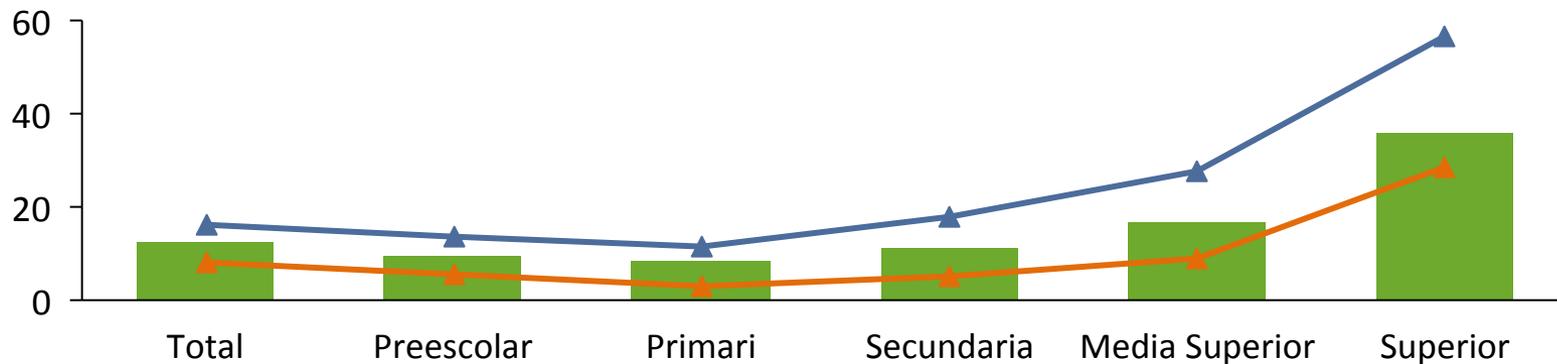
- Casi 60% del gasto social (y subsidios con fines redistributivos) es regresivo en términos absolutos (concentración desproporcionada en los grupos de mayores ingresos)
- 11% es más regresivo que la distribución del ingreso privado de los hogares, contribuyendo a aumentar la desigualdad del ingreso en México
- Los rubros regresivos cancelan la progresividad del gasto social en su conjunto, y reducen así la efectividad redistributiva de este gasto social.
- Los rubros más regresivos son la seguridad social, especialmente los sistemas de los trabajadores públicos, educación superior, las becas educativas (excluyendo Oportunidades), subsidios agrícolas y energéticos

# En educación tenemos muy poca participación de la población más marginada en los niveles de educación superior

Participación educativa del 20% más pobre  
%

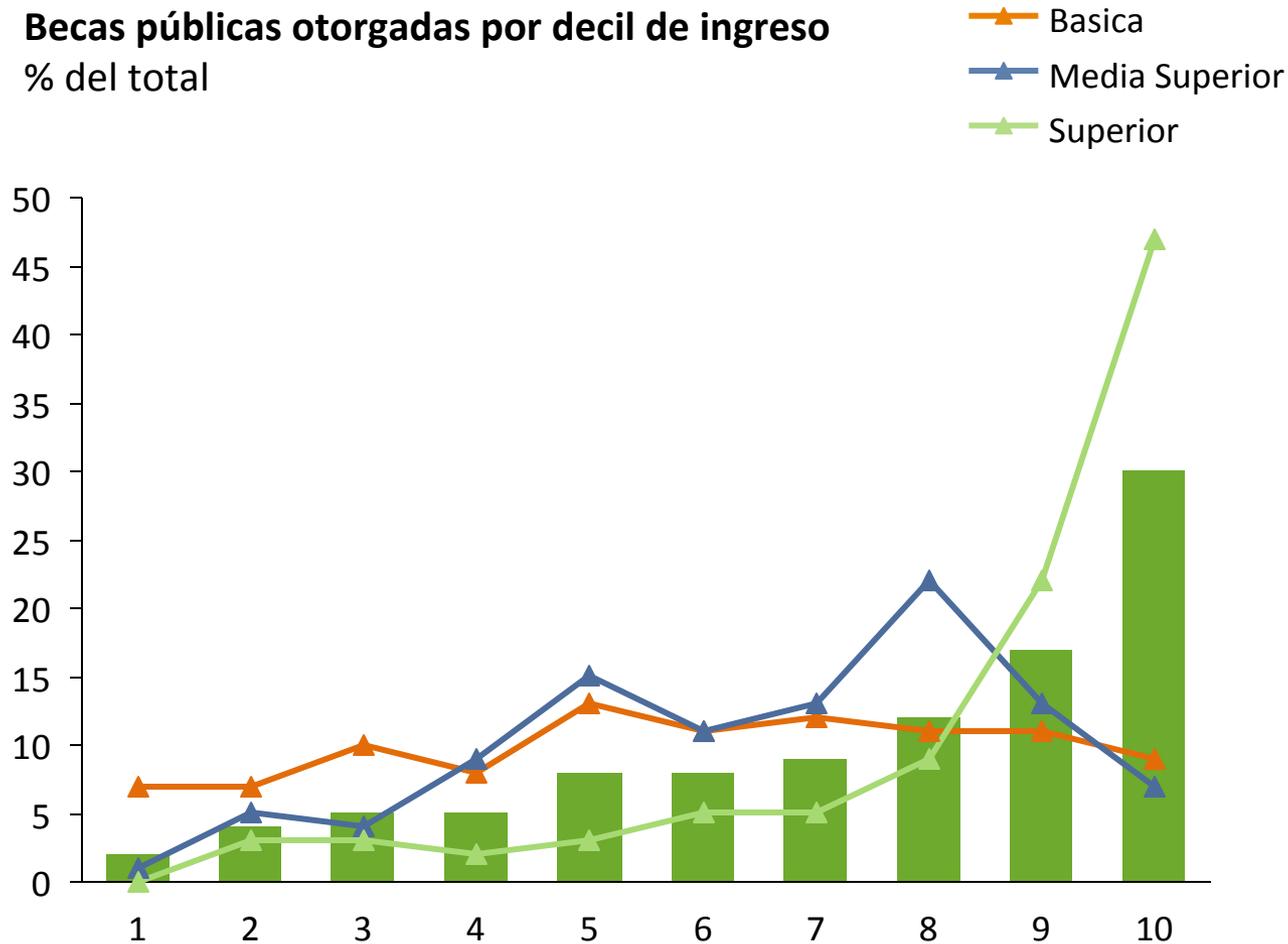


Participación educativa del 20% más rico  
%



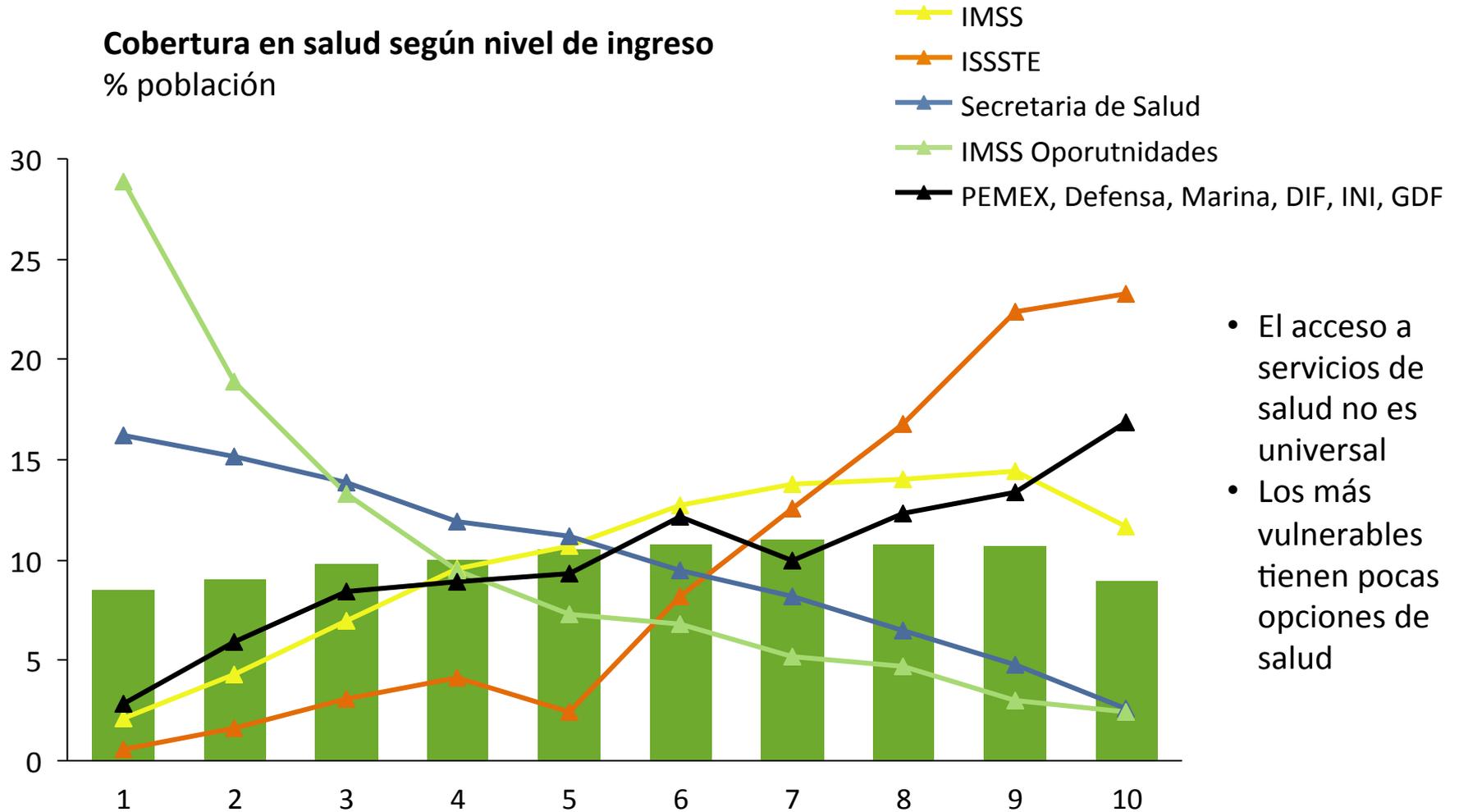
# El otorgamiento de becas tampoco favorece a los más necesitados

Becas públicas otorgadas por decil de ingreso  
% del total



- Es evidente, que en la asignación de becas no se está favoreciendo a los más necesitados, especialmente en niveles educativos altos
- En educación superior tenemos que cerca de la mitad de los alumnos becados son del decil último de ingresos

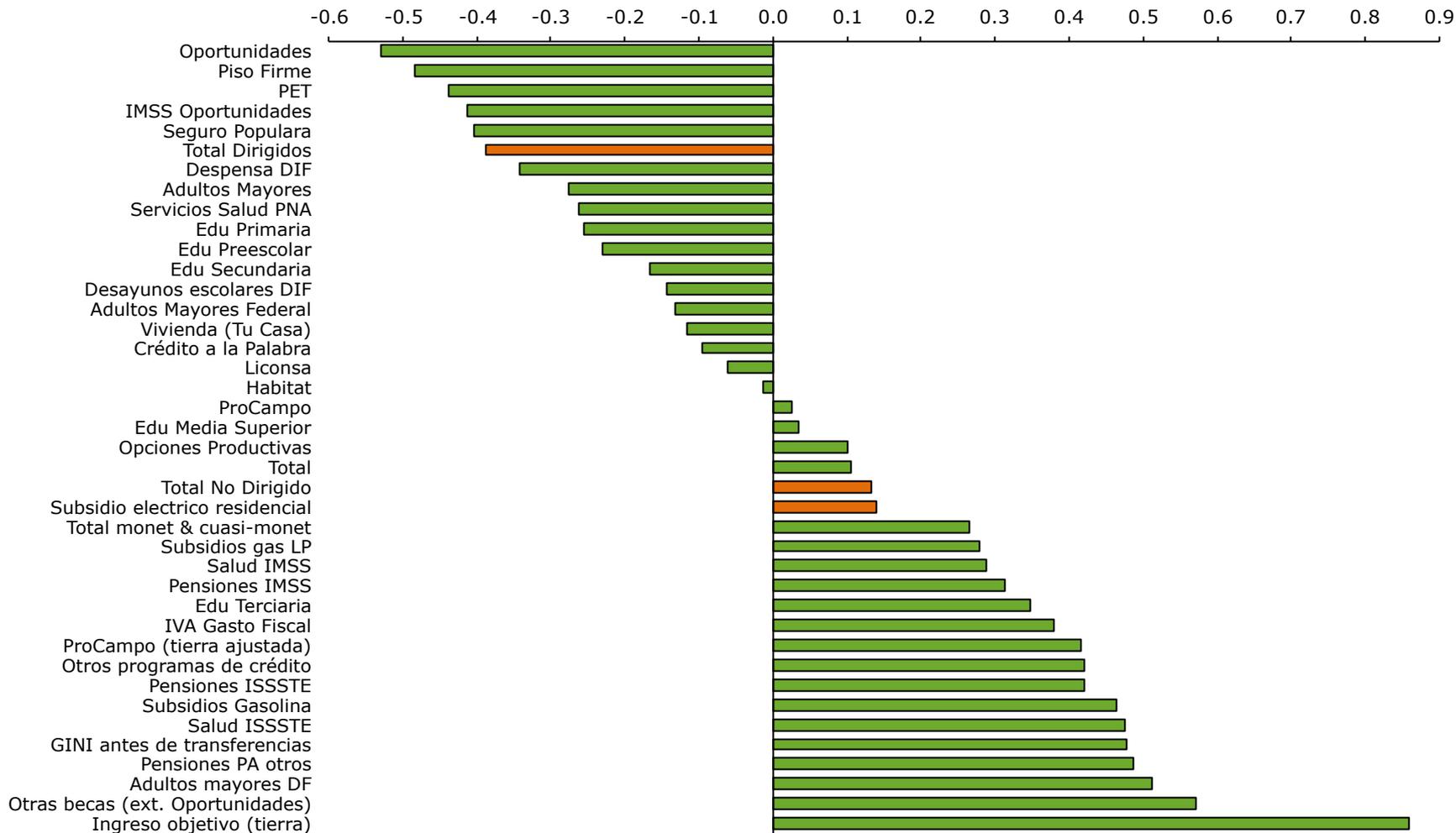
# En protección social tenemos una cobertura en salud muy distinta por nivel de ingreso



- El acceso a servicios de salud no es universal
- Los más vulnerables tienen pocas opciones de salud

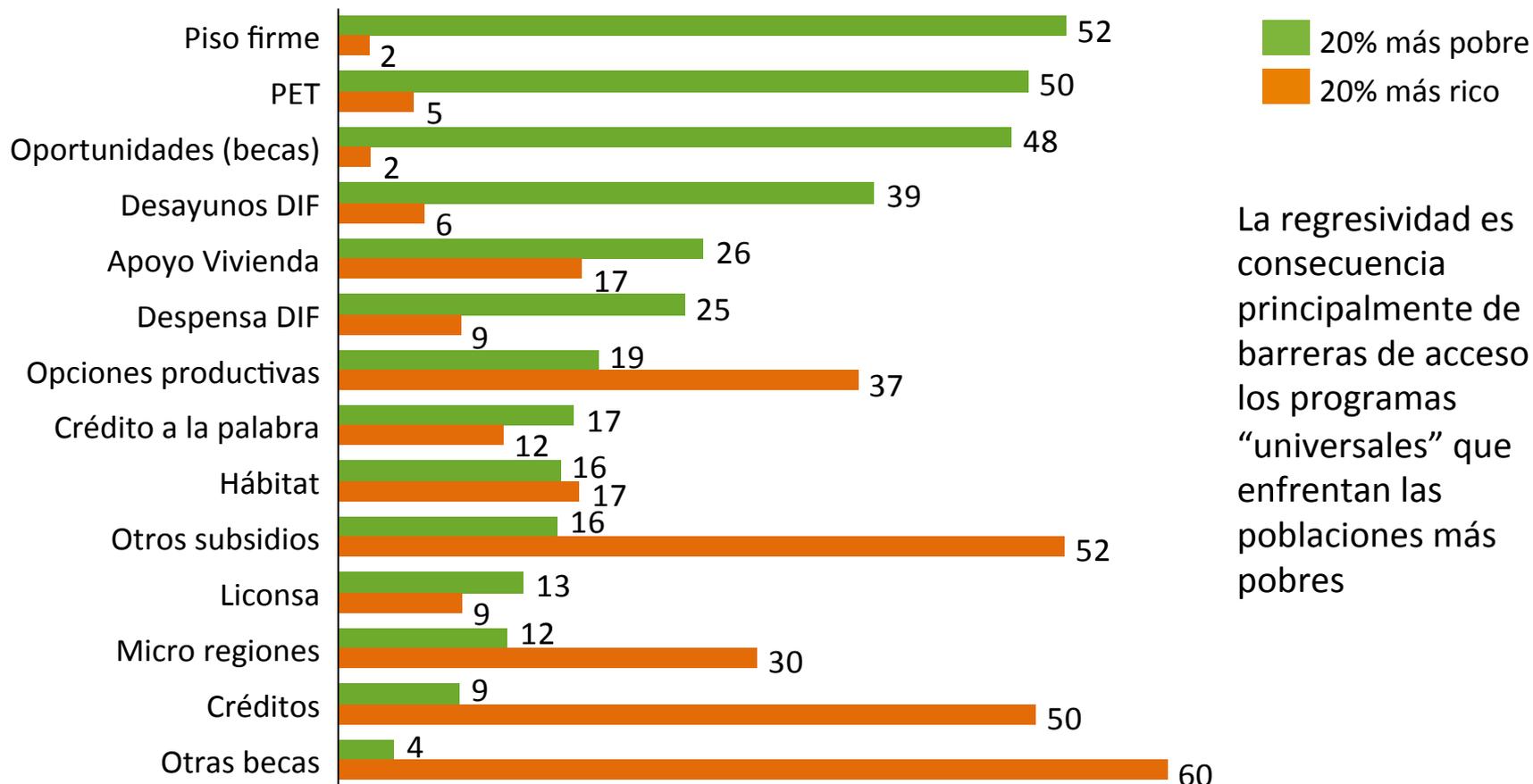
# En programas sociales tenemos impactos distributivos mixtos que, en el mejor de los casos, se anulan entre sí

Coefficientes de concentración



# Si nos enfocamos en los más pobres tenemos que tan sólo 6 de 14 programas ayudan a por lo menos un 20% de ellos

Participación del 20% más rico y más pobre en los beneficios de los programas dirigidos\*  
%, 2006

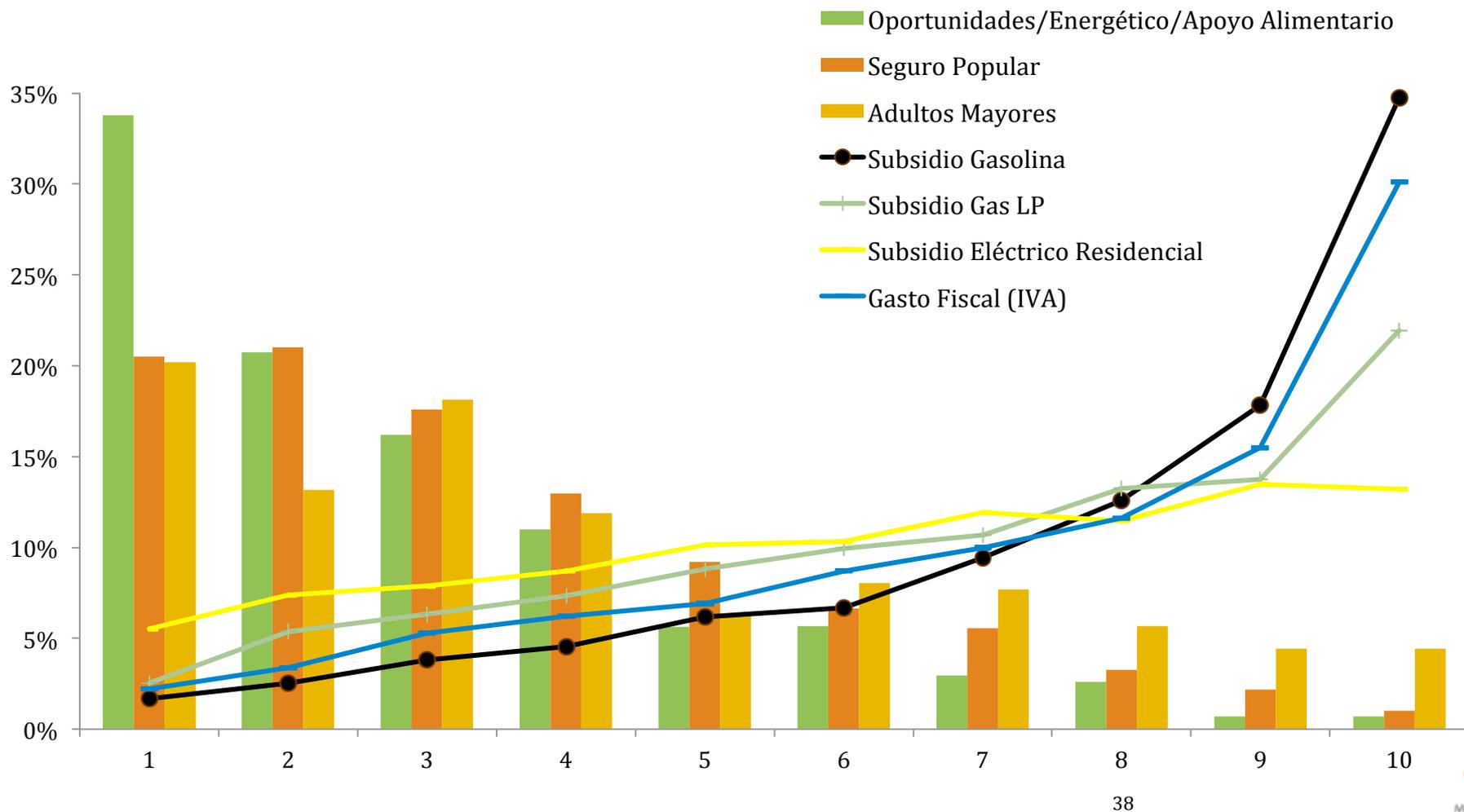


La regresividad es consecuencia principalmente de barreras de acceso a los programas “universales” que enfrentan las poblaciones más pobres

# Adicionalmente, tenemos que los subsidios generalizados cancelan los efectos positivos de los programas sociales exitosos...

Cobertura de principales programas de gasto dirigido y subsidios generalizados por decil de ingreso

%



# Por lo que se recomiendan las siguientes acciones para mejorar el gasto social

## Educación

- Mejorar rendición de cuentas para la calidad
- Otorgar subsidios a la demanda (becas) focalizados
- Reformar el financiamiento de la educación media-superior y superior

## Protección social I.e. Salud

- Migrar de la seguridad social fraccionada a un sistema integral y universal
- Provisión de financiamiento en su base a través de impuestos generales

## Programas sociales y subsidios

- Tener un padrón único de beneficiarios
- Usar sistemas de auto-selección (ventanilla única)
- Dirigir programas de empleo y productivos de manera efectiva a los grupos mas vulnerables
- Focalizar subsidios
- Eliminar subsidios generalizados al consumo (incluyendo exenciones IVA)

# En suma

El gasto público en México tiene un efecto muy limitado en términos de crecimiento económico y equidad.

Existen grandes dificultades para medir la calidad y efectividad del gasto público. Pareciera que se trata de ocultar cifras o, en el mejor de los casos, impedir comparaciones.

Como hemos visto, tenemos problemas serios a lo largo de todo el proceso. Desde el presupuesto mismo, pasando por su ejercicio hasta la evaluación de resultados.

Por ejemplo, tenemos un presupuesto inercial que únicamente replica deficiencias de los programas y actividades de los ejercicios anteriores.

Los actores en los tres poderes gastan (ejercen su presupuesto) sin saber cuál es o debería de ser el efecto de cada peso gastado o invertido.

Respecto a las evaluaciones podemos decir que son aún muy limitadas tanto en cantidad como en calidad. Es imperativo exigir que el resultado de las evaluaciones tengan un impacto en los programas y en su presupuesto, extinguiendo aquellos que no muestren resultados o generen un impacto negativo en la distribución del ingreso, tal como actualmente sucede.

Qué decir de lo que se comunica al ciudadano. Aquí, la magnitud del propio gasto y los distintos ámbitos en donde se ejecuta, impiden al común de los ciudadanos comprender el monto ejercido con el impacto obtenido. Contar con métricas sencillas y claras, puede ayudar mucho en mejorar la responsabilidad y rendición de cuentas.

Los recursos públicos son insuficientes para los atender rezagos que se acumulan sexenio a sexenio. La dinámica del ciclo presupuesto-gasto-evaluación impide podamos contar con mejor educación, mejores resultados en inversiones sociales y de capital humano, reservas para solventar requerimientos de largo plazo como una reconversión energética, transformación del campo, una infraestructura carretera de vanguardia o un despegue tecnológico.

Necesitamos tener un gasto efectivo y vigilado. De no hacerlo, las necesidades y rezagos serán cada vez más grandes y seguiremos como país demeritando nuestra posición competitiva en el entorno internacional. De superar estas deficiencias y limitantes estaremos en condiciones de gastar para mejorar.