

Financiamiento
gasto público
Educación
PRESUPUESTO
calidad
REZAGO
habilidades
CAPACIDADES
resultados EVALUACIÓN
DESEMPEÑO
retos
calidad educativa
transparencia
Desarrollo
educación retos
CALIDAD EDUCATIVA
presupuesto
EDUCACIÓN
HABILIDADES
Financiamiento

¿GASTAMOS
PARA
MEJORAR?

10
puntos para
ENTENDER

**EL GASTO EDUCATIVO
EN MÉXICO:**
Consideraciones sobre su eficiencia



MÉXICO
EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

DESIGUALDAD
gasto público
Exclusión
educación SALUD
seguridad
SOCIAL
subsidios
POBREZA
regresividad
CONCENTRACIÓN
DEL GASTO
capacidad
FISCAL
educación salud
DESIGUALDAD
Gasto público
EXCLUSIÓN
Subsidios

¿GASTAMOS
PARA
MEJORAR?

10
puntos para
ENTENDER

**EL GASTO EN
EQUIDAD EN MÉXICO:**
Consideraciones sobre la
desigualdad y la exclusión



MÉXICO
EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

INFRAESTRUCTURA
gasto público
Carreteras
obra desarrollo
REGIONAL
presupuesto
PLAN CARRETERO
crecimiento
INVERSIÓN
obra pública
proyectos PÚBLICO
modernización
PLANEACIÓN
financiamiento
obra inversión
CARRETERAS
PROYECTOS
desarrollo
CRECIMIENTO
público gasto
DESARROLLO
PRESUPUESTO
INFRAESTRUCTURA

¿GASTAMOS
PARA
MEJORAR?

10
puntos para
ENTENDER

**EL GASTO EN
INFRAESTRUCTURA
EN MÉXICO:**
Evaluación de avances del
Programa Carretero 2007-2012



MÉXICO
EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CALIDAD
salud
Financiamiento
resultados
Atención
MÉDICA
eficiencia
protección SOCIAL
SEGURO
popular
cobertura RESULTADOS
mortalidad
infantil
gasto PÚBLICO
acceso
FINANCIAMIENTO
Social resultados
ATENCIÓN gasto

¿GASTAMOS
PARA
MEJORAR?

10
puntos para
ENTENDER

**EL GASTO EN SALUD
EN MÉXICO:**
En el Marco de la Cobertura Universal



MÉXICO
EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Financiamiento
gasto público
Educación
PRESUPUESTO
calidad
REZAGO
habilidades
CAPACIDADES
resultados EVALUACIÓN
DESEMPEÑO
retos
calidad educativa
transparencia
Desarrollo
educación retos
CALIDAD EDUCATIVA
presupuesto
EDUCACIÓN
HABILIDADES
Financiamiento

¿GASTAMOS
PARA
MEJORAR?

10 puntos para **ENTENDER**

EL GASTO EDUCATIVO EN MÉXICO:

Consideraciones sobre su eficiencia



MÉXICO
EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Contenido

El gasto educativo en México

**¿Gastamos
para mejorar?**
Presentación

3

**El gasto educativo
en México**
Introducción

4

**El Financiamiento
de la educación**
Escenarios y desafíos

5

Recomendaciones

16

Referencias

18

2011 México Evalúa Centro de Análisis de Políticas Públicas.

Reporte elaborado por México Evalúa con base en el documento *Gasto en Educación: La Eficiencia del Financiamiento Educativo en México* preparado por la Dra. Lucrecia Santibáñez, Mtra. Mariana Campos y Mtra. Brenda Jarillo para México Evalúa, 2010.

La institución agradece su apoyo a The William and Flora Hewlett Foundation para el desarrollo de estos estudios dentro de nuestro programa de rendición de cuentas y gasto público.

¿Gastamos para mejorar?

Presentación

El presente documento es parte de la Serie: **¿Gastamos para mejorar?**, la cual reúne estudios sobre la calidad del gasto público y sus resultados más visibles en sectores clave para el país como educación, salud, infraestructura, gasto federalizado y gasto social.

México Evalúa convocó a un grupo de investigadores, académicos y expertos que se dieron a la tarea de valorar los efectos del gasto en el desarrollo del país, así como en el bienestar de los ciudadanos en el corto y mediano plazo. Como resultado, los estudios evidenciaron que el gasto público en México tiene efectos limitados para promover el crecimiento económico y la equidad de oportunidades.

Las razones para la enorme desconexión entre el nivel de gasto público realizado y los resultados obtenidos son muy particulares a cada sector. Sin embargo, existe una serie de elementos comunes que explican en gran medida la falta de calidad y eficiencia del gasto público en el país, tales como:

- El uso político del presupuesto.
- Un arreglo federal disfuncional y oneroso.
- La falta de mecanismos efectivos de control y rendición de cuentas.
- Escasos indicadores relevantes para medir el impacto real del gasto.

Un gasto público ineficiente y de impacto limitado no puede admitirse en un país que subsiste con tantas carencias sociales y económicas y enfrenta un escenario de recursos públicos escasos. Es por eso que este esfuerzo conjunto entre academia y sociedad civil busca contribuir con evidencia y hallazgos relevantes al debate público, aportar elementos para guiar la toma de decisiones y traducir propuestas en políticas públicas que mejoren la gestión de recursos y el bienestar de los ciudadanos.

En **México Evalúa** estamos convencidos de que sólo a través del acceso a información útil y confiable, sumado a la participación conjunta de instituciones académicas y sociedad, impulsaremos al gobierno a actuar con transparencia y efectividad.

Edna Jaime
Directora General
México Evalúa

México Evalúa,
Centro de Análisis
en Políticas Públicas, A.C.
 Julio, 2011.



El gasto educativo en México:

Introducción

Este documento explora el financiamiento educativo en México, así como los gastos que realizan el gobierno y los particulares en este rubro. En general, se ofrece un panorama del financiamiento educativo y los retos y obstáculos que éste presenta para proveer de manera eficiente los servicios de educación a la población, así como para generar mejores resultados en el logro educativo de los alumnos en el país.

En particular, se identifica que el gasto en educación es ineficiente y las causas que determinan esta situación se vinculan con una estructura rígida del financiamiento educativo, que se encuentra ampliamente comprometida con el pago de servicios personales; las fuentes de financiamiento provienen fundamentalmente del gobierno federal y los gobiernos estatales presentan un esfuerzo diferenciado para dirigir recursos propios al gasto educativo; no hay claridad en las atribuciones que corresponden a los diversos niveles de gobierno en materia de educación; el sistema educativo no se orienta a la obtención de resultados y se carece de información para valorar la eficiencia con la que se realiza el proceso educativo. Todo ello arroja retos importantes en la calidad y equidad de la educación y genera costos adicionales a los hogares del país.

Financiamiento
gasto público
Educación
PRESUPUESTO
calidad
REZAGO
habilidades
CAPACIDADES
resultados EVALUACIÓN
DESEMPEÑO
retos
calidad educativa
transparencia
Desarrollo
educación retos
CALIDAD EDUCATIVA
presupuesto
EDUCACIÓN
HABILIDADES
Financiamiento

El Financiamiento de la educación

Escenarios y desafíos

La educación es uno de los factores centrales para la promoción del desarrollo y en México, al igual que en otros países, ha sido clave en la definición de políticas públicas.

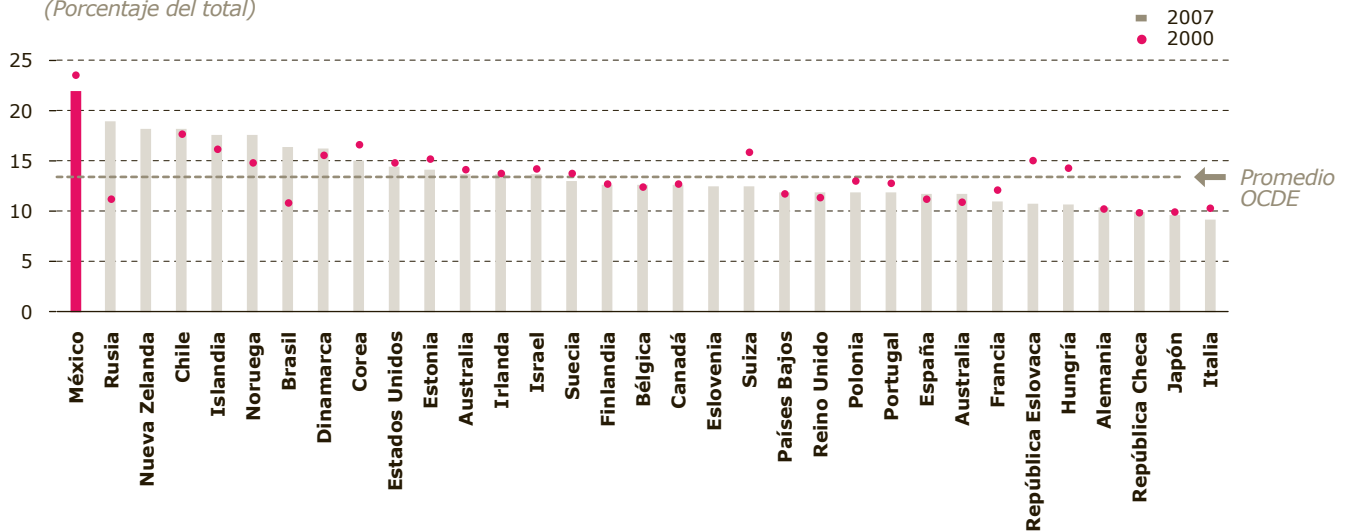
La importancia de la educación se tradujo en un gasto educativo creciente durante los últimos 20 años. En 1990 este gasto representó 4.1 puntos porcentuales del PIB, mientras que en 2010 esta cifra se elevó a 6.7%. Tan sólo entre 1995 y 2004 el gasto en educación se incrementó en un 47% en términos reales (OCDE, 2007). México es uno de los países de la OCDE que destina mayor proporción

de su gasto programable en educación, 23% (OCDE, 2007).

No obstante, el gasto absoluto muestra un panorama distinto. En el 2006, México gastó mil 650 dólares por alumno (ajustado por poder de compra) en primaria y en secundaria mil 500 dólares. Esto contrasta con el gasto que países de la OCDE realizan en promedio en estos niveles (5 mil 450 dólares y 6 mil 600 dólares). En educación media, México gastó 2 mil 800 dólares por alumno y en educación superior 5 mil 800 dólares, en comparación con 7 mil 582 dólares y 11 mil 200 dólares que se invierten en promedio, en los países de la OCDE (OCDE, 2007).

Gráfica 1. GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN 2000 - 2007

(Porcentaje del total)



Fuente: Education database, OCDE.

La brecha entre el gasto por alumno en México y en otros países desarrollados es todavía mayor. Si un alumno estudiara el ciclo educativo completo en escuelas públicas (incluyendo educación superior), en México se gastarían 19 mil 200 dólares (PPP) en su educación. Esto es menos que lo que se gasta en Estados Unidos en un solo año de educación universitaria por alumno.

En términos relativos el esfuerzo en el gasto público educativo podría ser considerado como alto, pero en términos absolutos México requiere todavía mayores inversiones en el sector educativo.



1

El sistema educativo enfrenta importantes retos en términos de calidad y equidad, lo que amplía las brechas de rezago en el país.

De las treinta naciones que conforman la OCDE, México ocupa el último lugar en las pruebas de aprovechamiento escolar, según datos del Programa Internacional para la Evaluación de los Alumnos (PISA por sus siglas en inglés). De acuerdo con la prueba PISA en 2009 **50% de los estudiantes mexicanos de 15 años no cuentan con las habilidades mínimas de comprensión lectora o para la resolución de problemas matemáticos básicos** (OECD, 2010).

Actualmente, la población del país registra un nivel promedio de escolaridad de 9.7 años; es decir, educación secundaria inconclusa. Según el Censo de Población 2010, de la población de 15 años y más, 6.9% son analfabetas, lo que significa que **5 millones 409 mil personas no saben leer ni escribir**, la mayor parte son mujeres (61%). Existe una baja cobertura en educación preescolar (40.7%), media superior (29.5%) y superior (12.3%).

2

Se observa una importante desconexión entre los altos niveles de financiamiento y los resultados educativos derivados de las ineficiencias en el ejercicio del gasto.



El bajo nivel de gasto absoluto, aunado a una serie de ineficiencias, hace que ciertas áreas importantes del quehacer educativo se encuentren desatendidas y presenten rezagos. Ante esta problemática surgen dudas sobre la eficiencia del gasto educativo. La preocupación radica en que con las ineficiencias observadas, aún a mayores niveles de gasto no se conseguirán los resultados esperados. Entre las razones para pensar que existen importantes ineficiencias en el gasto educativo en México se encuentran:

3

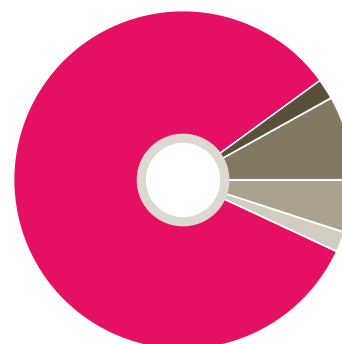
La mayor parte del gasto educativo se destina a gasto corriente, principalmente al pago de servicios personales.

Uno de los principales problemas del financiamiento educativo actual es que se dispone de pocos recursos para atender aspectos no-salariales. De hecho, casi todo el presupuesto federal educativo se dirige a gasto corriente, 97.2% del total. Del gasto educativo federal en 2010, se observa que 82.6% se destinó al pago de servicios personales, el 2.6% fue asignado a gasto de operación, y **tan sólo 0.4% de los recursos se dirigieron a inversión educativa. Esto significa que 8 de cada 10 pesos gastados en el sector educativo se utiliza para pagar sueldos y salarios.**

Incluso comparado con otros países, México destina una alta proporción de su gasto educativo al gasto corriente. Como se observa en la siguiente gráfica, el gasto corriente como porcentaje del gasto público en educación para el promedio de los países de la OECD fue de 97.6%.

Gráfica 2. GASTO FEDERAL EN EDUCACIÓN BÁSICA DEL 2010

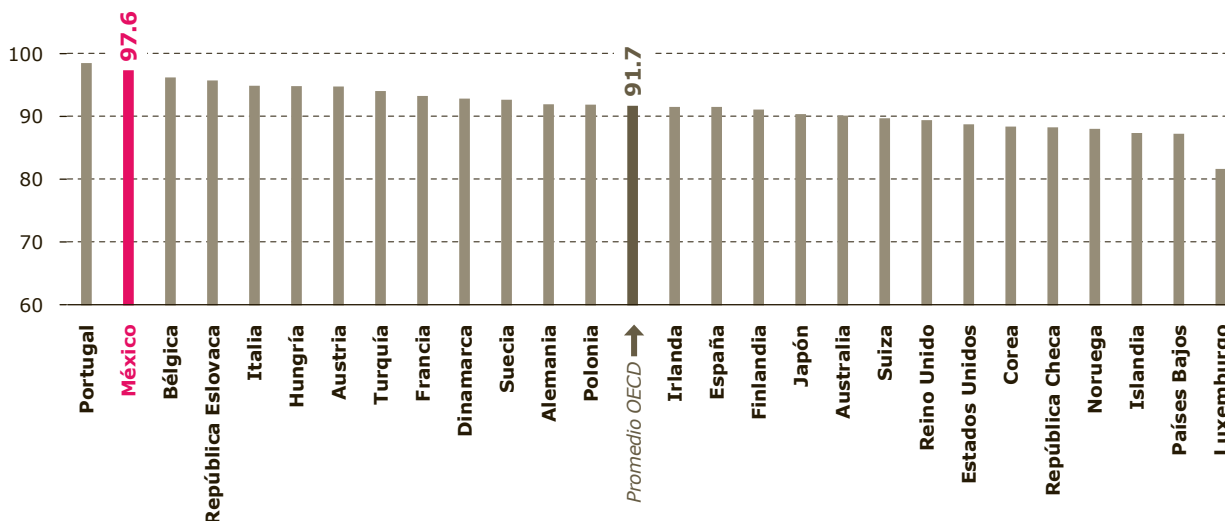
(Distribución porcentual según Función Económica)



| | |
|------------------------|------------|
| ■ Servicios personales | 83% |
| ■ Gasto de operación | 2% |
| ■ Subsidios | 8% |
| ■ Otros de corriente | 5% |
| ■ Gasto de inversión | 2% |

Fuente: Estimaciones propias con información del PEF, 2010.

Gráfica 3. GASTO CORRIENTE COMO PORCENTAJE DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN BÁSICA, 2006



Fuente: OECD, 2006

La amplia proporción del financiamiento educativo destinado a gasto corriente, especialmente a sueldos de maestros y directores de escuela, por sí mismo no es un problema, se convierte en un obstáculo en tanto que *el gobierno tiene pocos instrumentos de rendición de cuentas para exigir un cierto desempeño de maestros y directores.*

En México estos mecanismos son débiles. Por ejemplo, resulta prácticamente imposible

detectar, sancionar o despedir a un maestro incompetente dados los pobres mecanismos de evaluación docente que existen en el país. Un caso similar sucede con los directores de plantel. Por lo tanto, un importante aumento en el gasto educativo es absorbido por incrementos salariales, lo cuales no están atados a ningún mecanismo de seguimiento y evaluación de resultados que pueda comprobar la eficiencia de dicho aumento.

4

La actual estructura del gasto educativo plantea insuficiencias para financiar infraestructura, equipamiento, operación y mantenimiento de las escuelas y centros educativos.

La estructura restrictiva del financiamiento educativo ha desatendido necesidades apremiantes en materia de operación de las escuelas, inversión en infraestructura física e implementación de programas educativos.

Por ejemplo: **de las escuelas primarias y secundarias, el 9% y 5% respectivamente, no cuentan con electricidad y menos de un tercio de las escuelas tiene acceso a Internet.** (Guichard, 2005).

De acuerdo con datos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, casi una cuarta parte de las escuelas en México tienen problemas importantes de mantenimiento y conservación de las instalaciones. **Más del 75% de las escuelas primarias en México carecen de salón de cómputo y biblioteca**, y menos del 5% de las escuelas en las zonas rurales e indígenas cuentan con dichas instalaciones. En más del 15% de las escuelas rurales, el profesor no tiene un lugar en donde sentarse (INEE, 2007).

La infraestructura y equipamiento en muchas escuelas es deficiente, hace falta mayor cobertura y ampliar las opciones en educación media y superior, y sobre todo, es posible que se necesiten recursos adicionales para elevar la calidad en todos los niveles. Sin embargo, debe resaltarse la preocupación de que las ineficiencias actuales del gasto repercutan negativamente en cualquier inversión adicional que pueda hacerse en el sector.

5

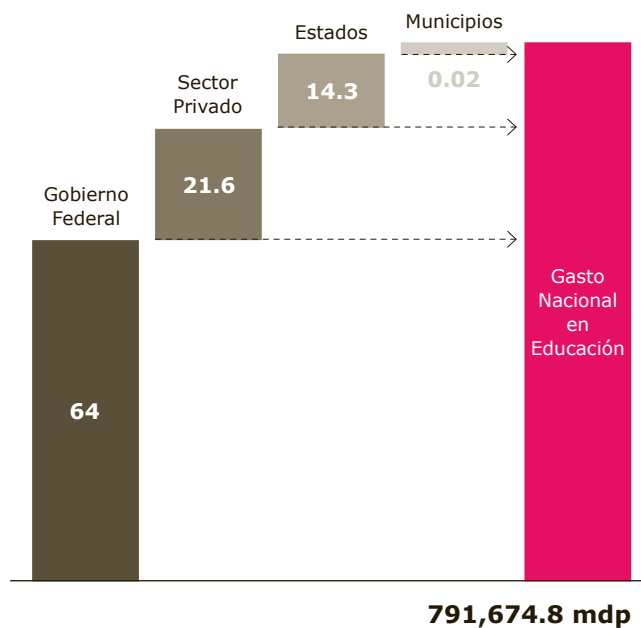
La mayor parte del gasto público educativo es financiado por el gobierno federal, mientras que los gobiernos estatal y municipal hacen aportaciones escasas o en diferente proporción.



Aunado a la estructura restrictiva del gasto, se observa que las entidades federativas presentan esfuerzos financieros heterogéneos para atender el sector educativo. A casi 20 años de la descentralización educativa, **el sistema sigue siendo financiado prácticamente por la federación.**

El gasto educativo en 2009 fue integrado por 64% de gasto federal; seguido del 21.6% proveniente del sector privado. El gobierno estatal y el municipal únicamente aportaron 14.3% y 0.02%, respectivamente.

Gráfica 4. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL GASTO NACIONAL EN EDUCACIÓN EN EL 2009



Fuente: Informe del Tercer año de Gobierno de Felipe Calderón (2009), Presidencia de la República.

Se observa que persiste una participación heterogénea de las entidades federativas en el financiamiento de la inversión educativa a nivel local. De acuerdo con datos de la SEP para 2009, **del gasto total en educación ejercido en los estados, en promedio el 34% proviene de recursos estatales.** En 16 entidades federativas se observan márgenes de financiamiento estatal superiores o iguales al promedio nacional.

Los estados que más aportan de sus recursos propios a educación son: Baja California, Yucatán, Sonora, Jalisco Sinaloa, Chihuahua, Nuevo León, Guanajuato, entre otros. En 14 estados el margen de financiamiento es menor al promedio nacional; entre ellos destacan Chiapas, Hidalgo, Oaxaca, Morelos, Colima, y Guerrero.

Tabla 1. PRESUPUESTO EDUCATIVO TOTAL EJERCIDO POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO 2009
(Millones de pesos)

| Estado | Federal | Estatad | Municipal | Total | Estatad / Total (%) |
|---------------------|----------------|----------------|-----------|----------------|---------------------|
| Nacional | 250,916 | 127,826 | 46 | 378,788 | 33.7 |
| México | 23,998 | 14,131 | 0 | 38,129 | 37.1 |
| Veracruz | 19,049 | 12,071 | 0 | 31,120 | 38.8 |
| Jalisco | 12,689 | 10,761 | 0 | 23,450 | 45.9 |
| Baja California | 7,635 | 8,245 | 0 | 15,880 | 51.9 |
| Michoacán | 11,501 | 7,257 | 0 | 18,758 | 38.7 |
| Chihuahua | 9,430 | 7,210 | 0 | 16,640 | 43.3 |
| Puebla | 11,742 | 6,863 | 0 | 18,605 | 36.9 |
| Guanajuato | 10,061 | 6,735 | 4 | 16,800 | 40.1 |
| Nuevo León | 8,929 | 6,252 | 0 | 15,181 | 41.2 |
| Sonora | 6,373 | 5,481 | 0 | 11,854 | 46.2 |
| Sinaloa | 6,802 | 5,248 | 0 | 12,050 | 43.6 |
| Yucatán | 4,705 | 4,633 | 0 | 9,338 | 49.6 |
| Coahuila | 7,184 | 4,053 | 0 | 11,237 | 36.1 |
| Durango | 5,566 | 3,501 | 0 | 9,067 | 38.6 |
| Tamaulipas | 8,669 | 3,171 | 0 | 11,840 | 26.8 |
| San Luis Potosí | 8,137 | 3,081 | 0 | 11,218 | 27.5 |
| Tabasco | 5,768 | 3,040 | 5 | 8,813 | 34.5 |
| Guerrero | 12,121 | 2,740 | 0 | 14,861 | 18.4 |
| Querétaro | 4,103 | 2,092 | 0 | 6,195 | 33.8 |
| Tlaxcala | 3,255 | 1,651 | 0 | 4,906 | 33.7 |
| Zacatecas | 5,227 | 1,550 | 0 | 6,777 | 22.9 |
| Campeche | 3,188 | 1,309 | 7 | 4,504 | 29.1 |
| Quintana Roo | 3,560 | 1,238 | 0 | 4,798 | 25.8 |
| Aguascalientes | 3,293 | 1,044 | 0 | 4,337 | 24.1 |
| Nayarit | 3,794 | 931 | 0 | 4,725 | 19.7 |
| Morelos | 5,324 | 790 | 0 | 6,114 | 12.9 |
| Baja California Sur | 2,381 | 771 | 0 | 3,152 | 24.5 |
| Oaxaca | 12,940 | 739 | 0 | 13,679 | 5.4 |
| Colima | 2,304 | 518 | 31 | 2,853 | 18.2 |
| Hidalgo | 7,950 | 393 | 0 | 8,343 | 4.7 |
| Chiapas | 13,240 | 326 | 0 | 13,566 | 2.4 |

Fuente: Cuestionario financiamiento educativo estatal, 2009. SEP.

Nota: Los resultados del Cuestionario no consideran en la elaboración de esta estadística al Distrito Federal ya que para efectos presupuestales, el D.F. no es un estado.

6

No hay una redistribución clara de funciones entre órdenes de gobierno en materia de gestión y uso de los recursos.

En el centro de la discusión sobre el financiamiento educativo se encuentra una reorganización local del sistema que ha permanecido ambigua desde su concepción original (Aguilar y Maya, 2006). En mayo de 1992 el gobierno federal, los estados y el SNTE firmaron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB) con el objeto de descentralizar los servicios educativos.

La firma de la ANMEB implicó que el gobierno federal entregara la administración de recursos a los gobiernos estatales. Sin embargo, el acuerdo no propuso un nuevo arreglo de atribuciones a las entidades federativas y tampoco una clara asignación de funciones entre órdenes de gobierno en materia de gestión y uso de los recursos. A los gobiernos locales corresponden funciones meramente operativas, casi siempre

condicionadas y sujetas a la supervisión del gobierno federal (*Latapí y Ulloa, 2000*).

Esto implica que no existen responsabilidades claras de los estados ni de los municipios sobre el gasto educativo y que tampoco se establecen criterios, indicadores o normas que regulen el ejercicio eficiente de los recursos. La Ley General de Educación únicamente prevé la concurrencia de todos los órdenes de gobierno en el fortalecimiento de las fuentes de financiamiento (*Villareal, 2003*).

Como consecuencia se observa una deficiente coordinación entre órdenes de gobierno y/o dependencias burocráticas al interior de las autoridades educativas estatales y la federal, lo que se traduce en una política educativa caracterizada por acciones aisladas y proyectos fragmentados.

7

El uso de recursos educativos no está orientado a resultados y no se cuenta con los indicadores más básicos para valorar el efecto de este gasto.

Actualmente, ni el aparato burocrático ni las escuelas están sujetas a un proceso de rendición de cuentas sobre las funciones que ejercen y su desempeño eficiente. Esto genera un clima de incentivos débiles para la eficiencia del gasto porque cuando no se justifica constante y concretamente la relación entre el insumo, el ejercicio de los recursos



y el resultado o producto obtenido, el margen para actuar discrecional e ineficientemente es mayor (Schröder, 2000).

De acuerdo con la UNESCO (2004) “no se puede gestionar con eficiencia sobre una realidad que no se conoce.” La escasez de información y conocimiento sobre los aspectos más básicos de la educación en México es un asunto pendiente. Por ejemplo, una auditoría externa practicada a los recursos del Fondo de Aportaciones a la Educación Básica del Presupuesto Federal de Egresos de 2008 encontró que: **“no existen controles adecuados para conocer con certeza el número de planteles, así como la matrícula de educación básica que existe en las entidades federativas”**.

A pesar de existir el Formato 911 de la SEP, la Auditoría refleja que no en todas las entidades se utiliza de manera adecuada y no existen los mecanismos para su manejo y resguardo” (Cámara de Diputados, 2008).

La información confiable y sistematizada es un requisito indispensable para mejorar la gestión; sin ella no es posible realizar diagnósticos de asuntos críticos de la educación, ni evaluaciones de las necesidades, ni conocimientos confiables para planear estrategias de largo plazo (UNESCO, 2004).

En este sentido, México enfrenta retos importantes:

- No hay información disponible desagregada a nivel escuela para calcular el costo real de su operación.
- Con la información disponible en la actualidad no es posible identificar que porción del gasto en educación se destina a financiar las actividades administrativas y que parte se destina a cubrir la operación de los centros escolares, dificultando el análisis de la eficiencia del gasto.
- La información que existe se encuentra desintegrada. Cada estado y nivel de gobierno controla su propia información y no es integrada en un sistema que permita su valoración y comparación.

8

Parte de la ineficiencia del gasto educativo se traduce en costos adicionales para las familias mexicanas.



El gasto nacional educativo está constituido principalmente por dos fuentes de financiamiento: una es el gasto público, que son los recursos que destina tanto el gobierno federal como el estatal y el municipal a la educación pública, otro es el gasto privado, que son los recursos que destinan los particulares como usuarios de los servicios educativos en instituciones

públicas como privadas. No obstante, se identifica que los hogares mexicanos pagan un costo por educación, lo que significa que la educación pública no es totalmente gratuita.

En los sistemas de educación pública de países industrializados, los costos dentro de la escuela son satisfactoriamente cubiertos por los gobiernos y los costos fuera de la escuela son pequeños en relación al gasto total de los hogares. Sin embargo, en países donde la capacidad del Estado para financiar la educación pública es limitada, la evidencia internacional indica que las familias financian en mayor proporción la educación pública básica en comparación con los países desarrollados.

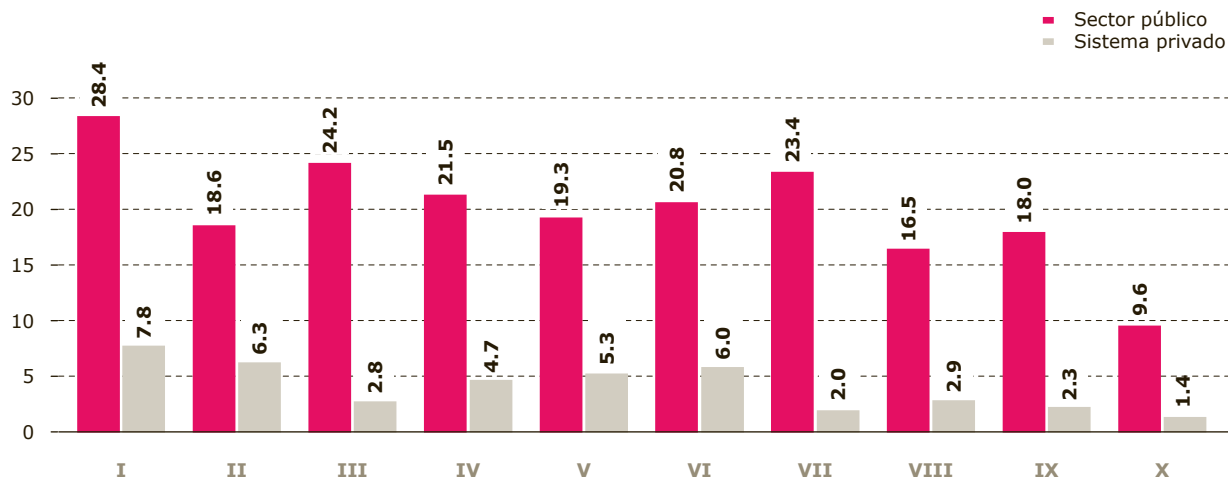
La Encuesta Nacional de Ingreso Gasto en Hogares (ENIGH, 2008) permite saber con detalle el gasto de las familias por tipo de gasto. La base de datos reporta los siguientes rubros de gasto educativo:



- Servicios educativos: Inscripciones, colegiaturas y material escolar.
- Servicios varios: Estancias infantiles, enseñanza adicional, educación especial para discapacitados, cuidado de niños.
- Artículos educativos: Libros de texto, computadoras, calculadoras.
- Imprevistos: Se dividen en dos, los trámites escolares (derecho a examen, cursos de regularización) y las cooperaciones sistemáticas o esporádicas de padres de familia para festividades y necesidades de la escuela.
- Transporte escolar proporcionando por la escuela o particulares.

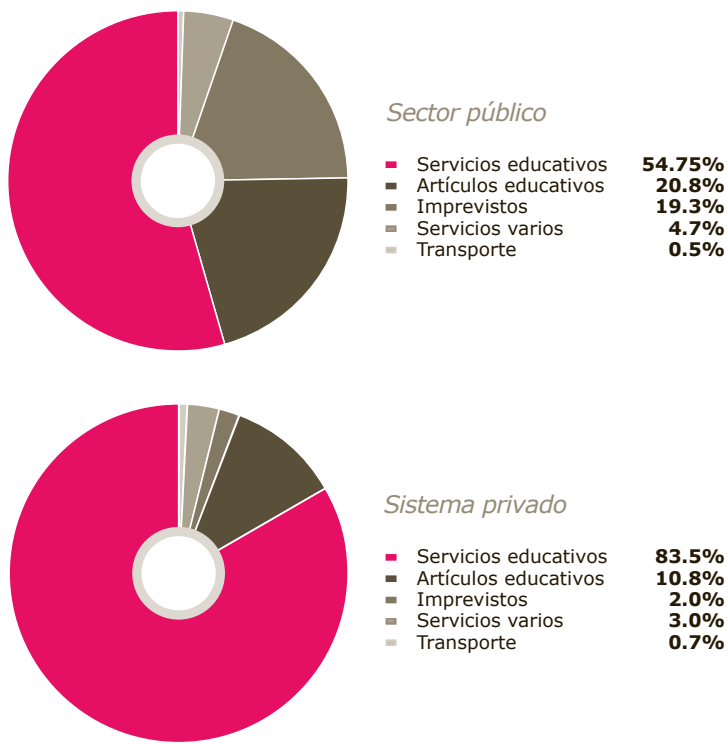
El pago de servicios educativos representa poco más de la mitad de gasto en educación de las familias cuyos miembros asisten a escuelas públicas, mientras que

Gráfica 5. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL GASTO EDUCATIVO COMO PROPORCIÓN DEL GASTO FAMILIAR POR DECIL DE INGRESO EN 2008



Fuente: Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares, INEGI, 2008.

Gráficas 6. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL GASTO EDUCATIVO COMO PROPORCIÓN DEL GASTO FAMILIAR POR DECIL DE INGRESO, 2008



Fuente: Estimaciones propias con datos de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares, INEGI, 2008.

para las familias cuyos miembros acuden al sistema privado dicho gasto representa más del 80% de gasto total.

Por otro lado, también destaca que el gasto en imprevistos de las familias es mucho mayor en el sistema público que en el privado, 19% comparado con un 2%, respectivamente.

Del desglose de gastos imprevistos como proporción del gasto familiar por deciles de ingreso se observa que:

- En el primer decil, el gasto en imprevistos para el sistema público es de casi un 30% del gasto educativo, mientras que para el decil más alto es de alrededor de un 10%. Esto sugiere que **los gastos imprevistos representan una mayor carga para las poblaciones más desfavorecidas.**
- En el sistema privado, el gasto para el primer decil en imprevistos es de alrededor de 7%, mientras que para las familias en

el último decil es de un 2%. Lo anterior podría sugerir que las escuelas privadas realizan una mejor planeación de sus gastos (por lo que no surgen tantos imprevistos).

De acuerdo con lo anterior, las familias más pobres continuamente tienen que ayudar a solventar insuficiencias presupuestarias, tanto en escuelas públicas como en privadas.

El cruce de gasto en imprevistos y tamaño de localidad refleja que:

- En localidades rurales (menos de 2 mil 500 habitantes), el gasto en imprevistos que desembolsan las familias en el sistema público es de 21.1%, mientras que para el porcentaje del sistema privado es 4.3%.
- A su vez, en las poblaciones urbanas (100 mil habitantes y más), el gasto en imprevistos es 15.2% en el sistema público y 1.1% en el sistema privado.

El cruce de gasto en imprevistos como porcentaje del gasto educativo de los hogares muestra que **en localidades de muy alta marginación, el gasto en imprevistos en el sistema público es 26.6%** y en el sistema privado es de 3.3%, a su vez, en lugares de muy baja marginación, el gasto en imprevistos es de 15.2% en el sistema público, mientras que en el privado es de casi 5%.

En suma, la evidencia internacional y el análisis de la ENIGH, sugieren que en condiciones más precarias, cuando las escuelas no pueden financiar sus necesidades apremiantes, acuden a las familias para financiarlos.

El gasto imprevisto no sólo es regresivo, sino también es el más caro ya que, precisamente por su carácter, implica que las familias más pobres se ven forzadas a desplazar otras necesidades básicas del hogar (especialmente dado el bajo índice de ahorro de las familias mexicanas).

Recomendaciones

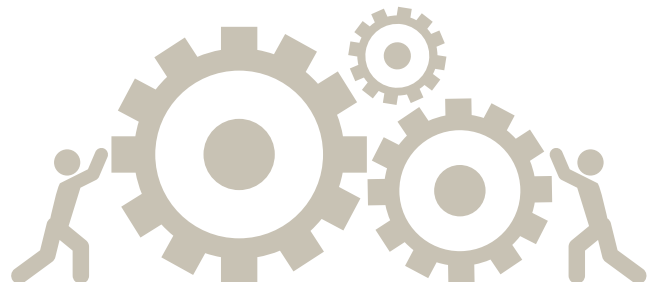


La reducción de las ineficiencias internas del sistema educativo es un aspecto urgente en un país que enfrenta grandes rezagos en la materia. Para ello, se requiere:

9

Renovar la gestión institucional como estrategia esencial previa a incrementar el financiamiento educativo.

Los organismos internacionales promueven la renovación de la gestión institucional como estrategia esencial previa a incrementar el financiamiento educativo en los países en desarrollo. Por ejemplo, se propone la profesionalización de los cuerpos burocráticos, mayor información y conocimiento para evaluar procesos y monitorear cambios, utilizar criterios e instrumentos objetivos para la asignación y el uso de los recursos humanos, de infraestructura y los materiales de aprendizaje (UNESCO, 2004).



10

Es fundamental avanzar hacia un sistema educativo más articulado en funciones entre el sistema federal y el estatal para asegurar la transparencia en el gasto ejercido por los gobiernos locales.

Actualmente, la información sobre los recursos que se destinan a la educación a nivel nacional presenta limitaciones importantes, que impiden hacer un diagnóstico adecuado de la eficiencia del gasto educativo. Sin embargo, los bajos resultados de las asignaturas que la prueba ENLACE evalúa permiten deducir que el sistema educativo no es efectivo y tiene deficiencias.

Desafortunadamente, en México no contamos con información precisa y pertinente del gasto y el costo por alumno de los diferentes servicios educativos. Por un lado, la información presupuestal sobre el gasto educativo, en la mayoría de los estados no está disponible o desagregada por objeto de gasto o función económica. Además de lo anterior, es importante poder identificar que parte de los costos educativos son administrativos y cuanto se destina a la provisión del servicio educativo (materiales, infraestructura, docente, etc.).

Es recomendable diseñar e implementar un sistema que consolide la información de cada fuente de financiamiento (Federación, gobiernos locales y hogares) para permitir tener mayor claridad sobre la totalidad de recursos que se invierten. Esto podría además facilitar la coordinación entre los niveles de gobierno.

En específico, es necesario el establecimiento de un sistema contable que permita estimar los costos educativos. El costo por alumno es un instrumento básico para la planeación y el presupuesto de políticas educativas.

Implementar un sistema de costos podría mejorar la eficiencia del sistema de financiamiento educativo y sería utilizado como herramienta para:

- El monitoreo y reducción de costos a través de la comparación con otras entidades, con otras actividades o su evolución temporal.
- La evaluación y mejora de programas, que requiere el cálculo de costos como un factor necesario para tomar decisiones.
- Determinar los costos en el corto y largo plazo de algún proyecto educativo.
- Verificar las implicaciones económicas y la factibilidad de decisiones de política antes de que éstas sean tomadas (Coombs y Hallak, 1972; Webster, 1997; Guinart i Solá, 2003).

El sistema educativo en México presenta importantes deficiencias y necesita de una mayor inyección de recursos para mejorar la infraestructura escolar, la calidad docente y el acceso en los niveles medio y superior. Sin embargo, es difícil imaginar que una mayor inyección de recursos al sector pueda darse en un escenario de ineficiencias y poca transparencia en el uso de dichos recursos.

En conclusión, es necesario desarrollar un sistema de información escolar y presupuestal que permita el cálculo de indicadores de costo de la eficiencia en el uso de los recursos. El uso de indicadores de este tipo apoyaría la planeación, evaluación y transparencia en el uso de recursos federales y estatales y, por supuesto, apoyaría la justificación de un aumento de recursos para el sector educativo en un clima de competencia y recursos limitados.

Referencias

- Aguilar y Maya, J.L. (2004). Financiamiento a la Educación Básica. Consultado en: http://encuentropadres.snte.org.mx/pics/pages/reflexiones7_base/jose_luis_aguilar_y_maya.doc.
- Andere, E. (2006). México Sigue en Riesgo: El Monumental Reto de la Educación. México: Editorial Planeta.
- Bentaouet, R., y Burnett, N. (2004). *User Fees in Primary Education*. DC: World Bank.
- Bonilla, O. (2008). Gestión Escolar en México. Algunos Aprendizajes. México: Innovación y Asesoría Educativa, A.C.
- Bogarín, Erhard, Padilla, Álvarez y Martínez. (2009). Informe de auditoría externa al fondo de aportaciones para la educación básica y normal (FAEB). México: Comisión de educación pública y servicios educativos. Cámara de diputados, LX Legislatura.
- Boyle, S., Brock, A., Mace, J., & Sibbons, M. (2002). *Reaching the Poor- The 'costs' of sending children to school*. Sevenoaks, UK: Department for International Development.
- Bray, M. (2007). *Policies and Tensions in the Financing of Education: Perspectives from UNESCO's International Institute for Educational Planning*. Paris: UNESCO.
- Coombs, P., Hallak J. (1972). *Managing Educational Costs*. London: Oxford University Press.
- Fierro, M. C., Tapia, G., y Rojo, F. (2009). Descentralización educativa en México: un recuento analítico. Paris: OCDE.
- Guinart i Solà, J.M. (2003). Indicadores de gestión para las entidades públicas. Panamá: VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Gobierno del Estado de Sonora. (2009). Analítico por partidas de gasto. Sonora: Gobierno del Estado de Sonora.
- Granados, O. (2004). Educación en México: ¿Gastar más o invertir mejor? Cambridge, MA: David Rockefeller Center For Latin American Studies.

- Guichard S. (2005). *The Education Challenge in Mexico: Delivering Good Quality Education to All*, OECD Economics Department Working Papers 447. Paris: OECD, Economics Department.
- Herczynski, J. (2009). *Costing Methodologies for Education Responsibilities*. Poland: Warsaw University.
- Hernández Trillo, F. y Torres Rojo J.M. (2006). Definición de responsabilidades, rendición de cuentas y eficiencia presupuestaria en una federación: el caso mexicano. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 2006, No. 001.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2006). *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2007*. D.F., México: INEE.
- Larre, B., y Bonturi, M. (2001). *Public spending in Mexico: How to enhance effectiveness*. Paris: OECD.
- Latapí, P., y Ulua, M. (2000). El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo. Mexico : FCE.
- Lopez-Acevedo, G. y Salinas, A. (2000). *The Distribution of Mexico's Public Spending on Education*. DC: The World Bank.
- Mancera, C. (2008). Informe sobre Desarrollo Humano México: Gasto Público y Educación. México: PNUD.
- Márquez, A. (2005). Financiamiento de la Educación. México: Observatorio Ciudadano.
- Martínez Puón, R. (2009). La reforma de la Administración Pública: la asignatura pendiente de la reforma del Estado. *Espacios Públicos*, Vol. 12, Núm. 24, abril-sin mes, pp. 32-45.
- Mejía, F., & Olvera, A. (2008). Nueva regla para la distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB). *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. XXXVIII, Núm. 3-4, pp. 271-281.
- Meritxell, M. (2003). Implantación del Sistema de Cálculo de Costes en la Escola d'Administració Pública de Catalunya. Panamá: VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Moctezuma, E. (1994). *La Educación Pública Frente a las Nuevas Realidades*, México: Fondo de Cultura Económica.
- OECD. (2007). *Education at a Glance: OECD Indicators*. Paris: OECD.
- Ortega, J. (2004). Diagnóstico Jurídico y Presupuestario del Ramo 33: Una Etapa en la Evolución del Federalismo en México. México: CIDE.
- Reimers, F. (2003). La buena enseñanza y el éxito escolar de los estudiantes de América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*, no. 031, pp. 17-48.
- Schröder, P. (2000). Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno. México: Fundación Friedrich Naumann, Oficina Regional América Latina.
- Tapia, M. (2004). Federalización y Gestión Educativa Estatal. El caso de Morelos. *Revista mexicana de investigación educativa*, abril-junio/vol.IX num 021, 361-402.
- UNESCO. (2004). Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe. Paris: UNESCO.
- UNESCO. (2004). *The Price of School Fees*. Paris: UNESCO.
- Villanueva, P. (2009). Transferencias federales para educación y gasto en nomina magisterial de los estados 1900-2004. *Finanzas Públicas*, Vol1; No. 1.
- Villarreal, H. (2005). La Asignación de los Recursos Públicos a la Educación: Problemática y Perspectivas. México: FCE.
- Webster, T. (1997). *Cost analysis and its use in simulation policy options: The PNG Education Finance Model*. *International Review of Education*, 43(1):5-23.



MÉXICO
EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

México Evalúa, 2011

www.mexicoevalua.org

DESIGUALDAD
gasto público
Exclusión
educación SALUD
seguridad
SOCIAL
subsidios
POBREZA
regresividad
CONCENTRACIÓN
DEL GASTO
capacidad
FISCAL
educación salud
DESIGUALDAD
Gasto público
EXCLUSIÓN
Subsidios

¿GASTAMOS
PARA
MEJORAR?

10 puntos para ENTENDER

EL GASTO EN EQUIDAD EN MÉXICO:

Consideraciones sobre la
desigualdad y la exclusión



MÉXICO
EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Contenido

El gasto en equidad en México

| | | | | | |
|---|---|--|------------------------|-----------------|--------------------|
| ¿Gastamos para mejorar? <i>Presentación</i> | El gasto en equidad en México <i>Introducción</i> | Consideraciones sobre la desigualdad y la exclusión | Recomendaciones | Glosario | Referencias |
| 3 | 4 | 5 | 20 | 22 | 23 |

2011 México Evalúa Centro de Análisis de Políticas Públicas.

Reporte elaborado por México Evalúa con base en el documento *Gasto Público para la Equidad: Del Estado Excluyente hacia un Estado Universal* preparado por el Dr. John Scott para México Evalúa, 2010.

La institución agradece su apoyo a The William and Flora Hewlett Foundation para el desarrollo de estos estudios dentro de nuestro programa de rendición de cuentas y gasto público.

¿Gastamos para mejorar?

Presentación

El presente documento es parte de la Serie: **¿Gastamos para mejorar?**, la cual reúne estudios sobre la calidad del gasto público y sus resultados más visibles en sectores clave para el país como educación, salud, infraestructura, gasto federalizado y gasto social.

México Evalúa convocó a un grupo de investigadores, académicos y expertos que se dieron a la tarea de valorar los efectos del gasto en el desarrollo del país, así como en el bienestar de los ciudadanos en el corto y mediano plazo. Como resultado, los estudios evidenciaron que el gasto público en México tiene efectos limitados para promover el crecimiento económico y la equidad de oportunidades.

Las razones para la enorme desconexión entre el nivel de gasto público realizado y los resultados obtenidos son muy particulares a cada sector. Sin embargo, existe una serie de elementos comunes que explican en gran medida la falta de calidad y eficiencia del gasto público en el país, tales como:

- El uso político del presupuesto
- Un arreglo federal disfuncional y oneroso
- La falta de mecanismos efectivos de control y rendición de cuentas
- Escasos indicadores relevantes para medir el impacto real del gasto

Un gasto público ineficiente y de impacto limitado no puede admitirse en un país que subsiste con tantas carencias sociales y económicas y enfrenta un escenario de recursos públicos escasos. Es por eso que este esfuerzo conjunto entre academia y sociedad civil busca contribuir con evidencia y hallazgos relevantes al debate público, aportar elementos para guiar la toma de decisiones y traducir propuestas en políticas públicas que mejoren la gestión de recursos y el bienestar de los ciudadanos.

En **México Evalúa** estamos convencidos de que sólo a través del acceso a información útil y confiable, sumado a la participación conjunta de instituciones académicas y sociedad, impulsaremos al gobierno a actuar con transparencia y efectividad.

Edna Jaime
Directora General
México Evalúa

México Evalúa,
Centro de Análisis
en Políticas Públicas, A.C.
 Octubre, 2011.

El gasto en equidad en México:

Introducción



Este documento pone bajo la lupa la dimensión distributiva del gasto, es decir, ¿quién se beneficia del gasto público en México y por qué? Los **10 puntos para entender el Gasto en Equidad en México** abordan, en primer lugar, por qué persisten históricamente los altos niveles de desigualdad en el país. Y es que a pesar de los avances y transformaciones sociales experimentados en el siglo XX y de un gasto público creciente en el rubro de equidad social, el país mantiene enormes brechas de acceso a oportunidades básicas de escolaridad, salud, seguridad social, e ingreso entre la población. Posteriormente, se identifican las limitaciones del Estado mexicano para cumplir con su función redistributiva, la cual implica utilizar el gasto público para promover un acceso más equitativo a bienes y servicios. Es necesario destacar que entre los principales obstáculos que enfrenta el gasto público para cumplir esta función se encuentran los escasos recursos fiscales; la concentración de sus beneficios en grupos de ingresos medios y altos; un diseño y operación de programas que limita en gran medida el acceso de las familias más pobres a los beneficios distributivos; la baja calidad de los servicios públicos entregados a los sectores de la población con mayores rezagos y su captura por parte de grupos con poder económico y político. El problema fundamental es que estas limitaciones excluyen a amplios sectores de la población de los beneficios del gasto público y agravan aún más la desigualdad existente en el acceso y calidad de los servicios públicos. Finalmente, se proponen las reformas necesarias para superar la desigualdad en México, lo que implica pasar de un Estado excluyente en términos redistributivos a un Estado universal que asegure acceso efectivo a los instrumentos redistributivos del Estado mexicano.

DESIGUALDAD
gasto público
Exclusión
educación SALUD
seguridad
SOCIAL
subsidios
POBREZA
regresividad
CONCENTRACIÓN
DEL GASTO
capacidad
FISCAL
educación salud
DESIGUALDAD
Gasto público
EXCLUSIÓN
Subsidios

Gasto en equidad en México:

Consideraciones sobre la desigualdad y la exclusión

El gasto público es el principal instrumento con el que cuenta el Estado para impulsar el crecimiento económico y compensar desigualdades económicas y sociales existentes entre la población.

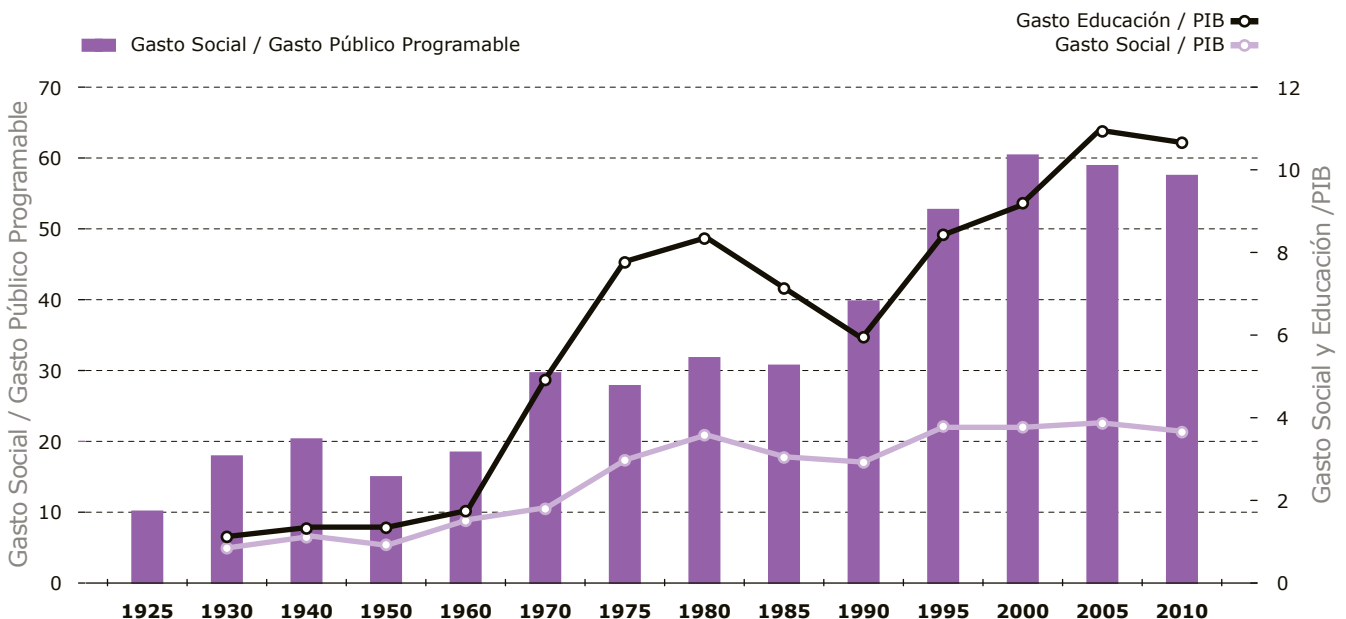
En México, el Gasto en Equidad se refiere a transferencias del Estado, ya sea como subsidios directos o programas federales para atender funciones sociales (educación, salud, seguridad social y combate a la pobreza), o bien, para generar cierto nivel de bienestar de la población.

Su principal función es promover la igualdad en el acceso a oportunidades básicas, tanto entre habitantes de un país, como entre generaciones.

En los últimos 85 años, el gasto social como porcentaje del PIB creció casi 10 veces: pasó de 1% del PIB en 1930, a cerca de 12 puntos del PIB en 2010. Por otro lado, el gasto social como porcentaje del gasto público programable en ese mismo periodo fue casi seis veces mayor, al pasar de aproximadamente 10% en 1925, a casi 60% en 2010.

Gráfica 1. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN DESARROLLO SOCIAL: 1925-2010

(Porcentaje)



Fuente: Estadísticas Históricas, INEGI. Informes de Gobierno (varios años), Presidencia de la República.

En el periodo entre 1910 y 2010, México se transformó radicalmente en términos económicos y sociales:

- La población aumentó de 14 a 110 millones de habitantes y pasó de ser 75% rural a 75% urbana.
- La mortalidad infantil, que era del 25%, se redujo a 2% (porcentaje de niños nacidos vivos).
- La esperanza de vida pasó de los 30 años (similar a épocas prehispánicas), a los 75 años.
- El analfabetismo se redujo de 80% a 10%; y de menos de un año de escolaridad, se pasó a 8 años de escolaridad media.



1

A pesar de las enormes transformaciones sociales del siglo XX, México sigue siendo un país profundamente desigual con enormes brechas de acceso a oportunidades básicas entre la población.

Los enormes avances y transformaciones sociales que vivió México en el siglo XX no terminaron con las brechas en oportunidades básicas de vida (ingreso, escolaridad, salud) que existen entre la población. Detrás de los avances en los indicadores sociales promedio del país, se esconden desigualdades no menos excepcionales en el contexto mundial:¹

- Si dividimos a la población en deciles, encontramos que el 10% más pobre del país percibe 1.4% del ingreso nacional, mientras el 10% más rico percibe 40%.

- Existe una brecha de 9 años de escolaridad entre el 10% más pobre de la población adulta (4 años de escolaridad promedio) y el 10% más rico (13 años).
- La tasa de mortalidad infantil es de 10 a 20 veces mayor en los municipios más pobres que los más ricos del país.

Estas brechas están íntimamente relacionadas entre sí con dos implicaciones importantes:

Primero, los más pobres en términos de ingreso monetario también tienden a serlo en derechos

¹ Cálculos de John Scott basados ENIGH 2008 y datos de tasas de mortalidad infantil municipal de Conapo para 2005.

sociales básicos como acceso a la salud, educación y vivienda.

Segundo, las brechas limitan la movilidad social condenando a los hogares pobres en múltiples dimensiones (ingreso, salud, educación, esperanza de vida, etc.) a verdaderas trampas de pobreza.

En el contexto de estancamiento económico prolongado, agravado en los últimos años por la doble crisis global en precios alimentarios (2007-2008) y la crisis financiera (2008-2009), la tasa de pobreza extrema (alimentaria) en 2010 es comparable a los niveles que se registraron en 1984 (22%) o incluso en 1968 (24%). Esto implica cuatro décadas perdidas en términos de la disminución de la pobreza.

Estas cifras esconden diferencias amplias entre regiones y grupos específicos. Según los datos de pobreza alimentaria a nivel estatal que el

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) estimó para 2005, la pobreza extrema se acercó al 10% en zonas urbanas y en las zonas rurales del norte del país, pero del 60% en el sector rural de Chiapas.

De acuerdo con la nueva medida de la pobreza extrema de Coneval (2008), que considera una visión multi-dimensional pues toma en cuenta brechas sociales además del ingreso, fue en 2008 de 10.5% a nivel nacional, aunque 39% para la población indígena (Coneval 2010).

Por otro lado, entre 2008 y 2010, algunas entidades federativas mostraron aumentos importantes en el número de personas en situación de pobreza, tales como Veracruz, Guanajuato, Oaxaca, Chihuahua, Tamaulipas y Baja California. Esto demuestra que, aun bajo diferentes métricas de la pobreza, persisten brechas importantes entre regiones y grupos de la población.

2

La trayectoria del desarrollo reciente en México, que incluye bajo crecimiento y alta desigualdad, no es una coincidencia trágica.

La desigualdad extrema representa uno de los limitantes principales del crecimiento del país y viceversa: el estancamiento económico limita la capacidad redistributiva del Estado por múltiples vías (baja capacidad de ahorro, capital humano limitado, monopolios, baja capacidad de recaudación fiscal, dispersión poblacional, conflicto social y captura de rentas). Ambas características explican la exclusión de los sectores más pobres de la población de algunos

de los mecanismos redistributivos del Estado y la persistencia de la desigualdad.

La siguiente gráfica presenta estimaciones de la desigualdad (medida por el coeficiente de Gini) para los 500 años de historia de la Nueva España y México, combinando estimaciones históricas presentadas por Williamson (2010) (a partir de series históricas de cantidades y precios de factores productivos, densidades poblacionales y

urbanización), con estimaciones de las encuestas de ingresos de hogares disponibles desde 1950 hasta 2008. Resulta particularmente interesante la serie de los siglos XX y XXI, donde se aprecia que **la brecha actual que separa a México de España y el Reino Unido, en términos de desigualdad económica, no se origina en el legado colonial de México como se asume comúnmente, sino en el siglo XX.**

La caída de la desigualdad en los países industrializados se ha explicado por una combinación de shocks económicos y políticos, la Gran Depresión y las Guerras Mundiales, seguidos de políticas públicas redistributivas, la introducción de impuestos progresivos sobre la renta y la propiedad, que impidieron que los estratos de la población de altos ingresos recuperaran su participación histórica del ingreso tras la Depresión, así como el crecimiento del estado de bienestar en la post-guerra (Álvaro y Piketty 2010).

Lo que todavía requiere una explicación, es la persistencia de los altos niveles de desigualdad en México a lo largo del siglo XX, con un coeficiente de Gini que se ha mantenido por encima de 0.5

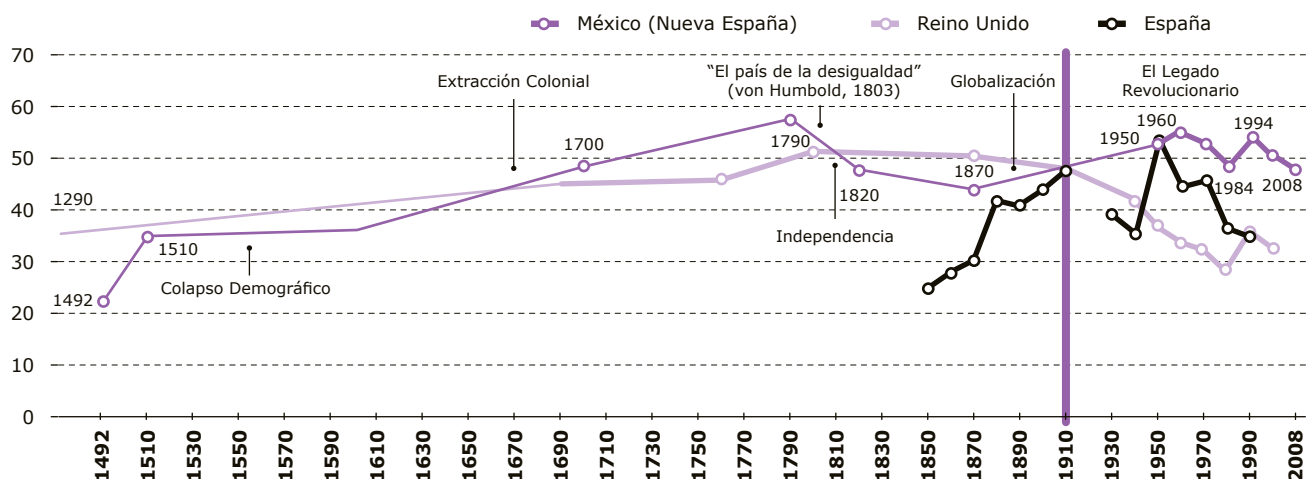
en la mayor parte del periodo aunque muestra una tendencia decreciente en la última década (1996-2008).

México se encuentra en una trampa de desigualdad. El bajo impacto del gasto público es consecuencia de una limitada capacidad redistributiva del Estado mexicano y los factores que inciden en ello son:

- Los recursos fiscales escasos que el Estado dispone y que asigna a esta función.*
- El acceso limitado de los grupos más pobres a algunos de los principales instrumentos del gasto público.*
- Los programas públicos que benefician a los grupos de mayores ingresos (regresivos) y los subsidios al consumo que revierten o cancelan los efectos positivos de los programas exitosos.*
- La captura del gasto público por parte de algunos grupos de interés con poder económico y político.*

En el **punto 3**, se explican a detalle las principales causas que limitan al Estado para emplear el gasto público como una herramienta para combatir la desigualdad que aqueja al país.

Gráfica 2. 500 AÑOS DE DESIGUALDAD, 100 AÑOS DE SOLEDAD: COEFICIENTES DE GINI 1491-2008
(Porcentaje)



3

El Estado mexicano tiene capacidades fiscales limitadas para garantizar el acceso a oportunidades básicas de vida y mejorar la calidad de bienes y servicios que recibe la población.

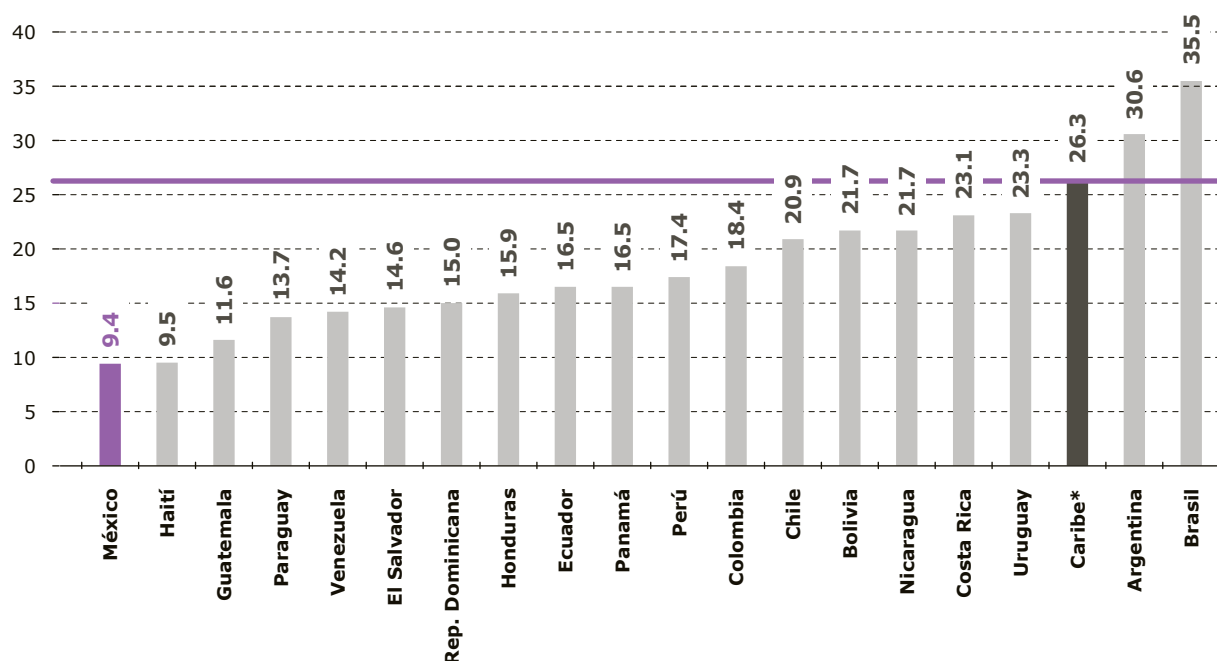
La primera condición para que el Estado pueda ejercer su poder redistributivo es que disponga de los recursos necesarios para financiarlo. En el siglo XX los países industrializados incrementaron su capacidad de recaudación en el orden del 25 al 50% del PIB, con lo que han logrado reducir el coeficiente de Gini del ingreso disponible a los niveles más bajos observados en el mundo (OECD, 2009).

El crecimiento del Estado en las economías emergentes ha sido más modesto y reciente, pero en las últimas dos décadas (1990-2008) la capacidad fiscal promedio en América Latina y el Caribe ha crecido de 13% a 19% del PIB

(CEPAL, 2010), alcanzando niveles mayores al 30% en Brasil y Argentina.

Ante estas tendencias, México es un caso anómalo: en los últimos cien años (1910-2010), el Estado mexicano logró aumentar los ingresos tributarios no petroleros de 3.5% a 10% del PIB, es decir, apenas 0.7 puntos por década. En contraste con el resto de América Latina y el Caribe (excepto Venezuela), los datos de la CEPAL muestran que desde 1990, la recaudación en México retrocedió al pasar de 11% a 9.4% del PIB, por lo que México es hoy el país con menor capacidad tributaria de la región, sólo comparable con Haití y por debajo de Guatemala.

Gráfica 3. INGRESOS TRIBUTARIOS COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2008



Fuente: CEPAL (2010).

*Promedio para países del Caribe, excluye contribuciones a la seguridad social.

4

El Estado mexicano mantiene obstáculos que limitan su capacidad para ejercer el gasto con mayor efectividad.

El Estado mexicano mantiene obstáculos que limitan su capacidad para ejercer el gasto con mayor efectividad.

La función redistributiva del Estado mexicano está orientada a maximizar el impacto del gasto en equidad (educación, salud, seguridad social, combate a la pobreza) para asegurar que todos los ciudadanos gocen de un nivel mínimo de acceso a oportunidades básicas de vida, así como a mejorar la calidad de bienes y servicios públicos que recibe la población.

Sin embargo, dada la escasez de recursos fiscales disponibles expuesta en el punto anterior, el poder redistributivo del Estado depende de su capacidad para ejercerlos en forma equitativa y efectiva. En las condiciones fiscales de México, la calidad del gasto adquiere una urgencia particular.

Desafortunadamente, algunos de los factores estructurales que han limitado la cantidad de recursos disponibles del Estado, como la desigualdad económica y política y la debilidad institucional, también han mermado su capacidad

para ejercer estos recursos efectivamente a favor de quienes más los necesitan.

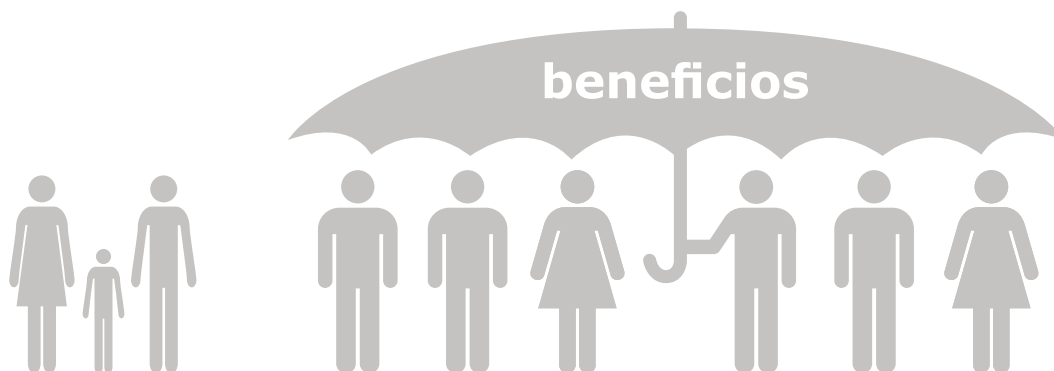
Sin embargo, no sólo la baja capacidad de recaudación fiscal es obstáculo para que el Estado mexicano ejerza el Gasto en Equidad con mayor efectividad. También lo son:

- El acceso limitado y los costos para acceder a algunos de los principales instrumentos del gasto público por parte los grupos más pobres.
- Problemas en el diseño y/o la operación de los programas públicos destinados a la función social que terminan beneficiando a los grupos con mayores ingresos.
- Existencia de subsidios generalizados al consumo que revierten o cancelan los efectos positivos de programas sociales focalizados.
- La captura del gasto público por parte de grupos de interés con poder económico y político que buscan obtener beneficios particulares a costa del beneficio colectivo.



5

Contrariamente a lo que se asume, el acceso a los beneficios del gasto público para la equidad rara vez es gratuito para la población más vulnerable.



La exclusión de los más pobres de algunos de los principales mecanismos redistributivos del Estado es a la vez, causa y efecto de la desigualdad. En un escenario de extrema desigualdad, esto significa que los costos de acceso al gasto redistributivo pueden ser modestos para los grupos de mayores ingresos pero prohibitivos para los más pobres, generando así oportunidades de acceso limitadas, regresivas y no universales.

Estos costos incluyen pagos explícitos como las contribuciones a la seguridad social, tarifas o copagos por el uso de los servicios (parcialmente) subsidiados, coinversiones necesarias para acceder a apoyos para proyectos productivos o vivienda, gastos privados necesarios en insumos complementarios a los servicios públicos (como transporte, medicinas, uniformes y útiles escolares), pero también costos de oportunidad laboral y otros costos implícitos de participación.

La existencia de barreras económicas de entrada para los más pobres no es el único

obstáculo a enfrentar. Asimismo, su capacidad de organización y de participación electoral es limitada o manipulable, lo que sin duda ha condicionado su participación en los instrumentos del gasto público, especialmente en los años de mayor autoritarismo hasta finales del siglo XX.

Esto ha sido documentado para el caso de Pronasol y el sesgo urbano de los apoyos alimentarios hasta mediados de la década pasada, incluyendo el caso de Liconsa que ha sobrevivido hasta la presente administración (*Scott, 2002*).

La exclusión de la población más vulnerable de los instrumentos redistributivos del Estado se explica básicamente por dos razones: errores de diseño de los programas sociales y la captura de beneficios por parte grupos organizados. Estas barreras de acceso a los beneficios del gasto público son nocivas en un contexto de alta desigualdad como el mexicano.

6

El gasto público destinado a combatir la desigualdad no ha tenido el impacto esperado, pues el 60% se concentra en los grupos de mayores ingresos.

Esto limita la efectividad del gasto público para promover la igualdad en el acceso a oportunidades básicas, sin considerar todavía su calidad. Una fracción significativa de este gasto (10%) es más desigual que la distribución del ingreso privado de los hogares, por lo que contribuye a aumentar las brechas de ingreso entre la población en México.

A través de un análisis de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) del INEGI se demuestran las limitaciones del gasto social para combatir la desigualdad.

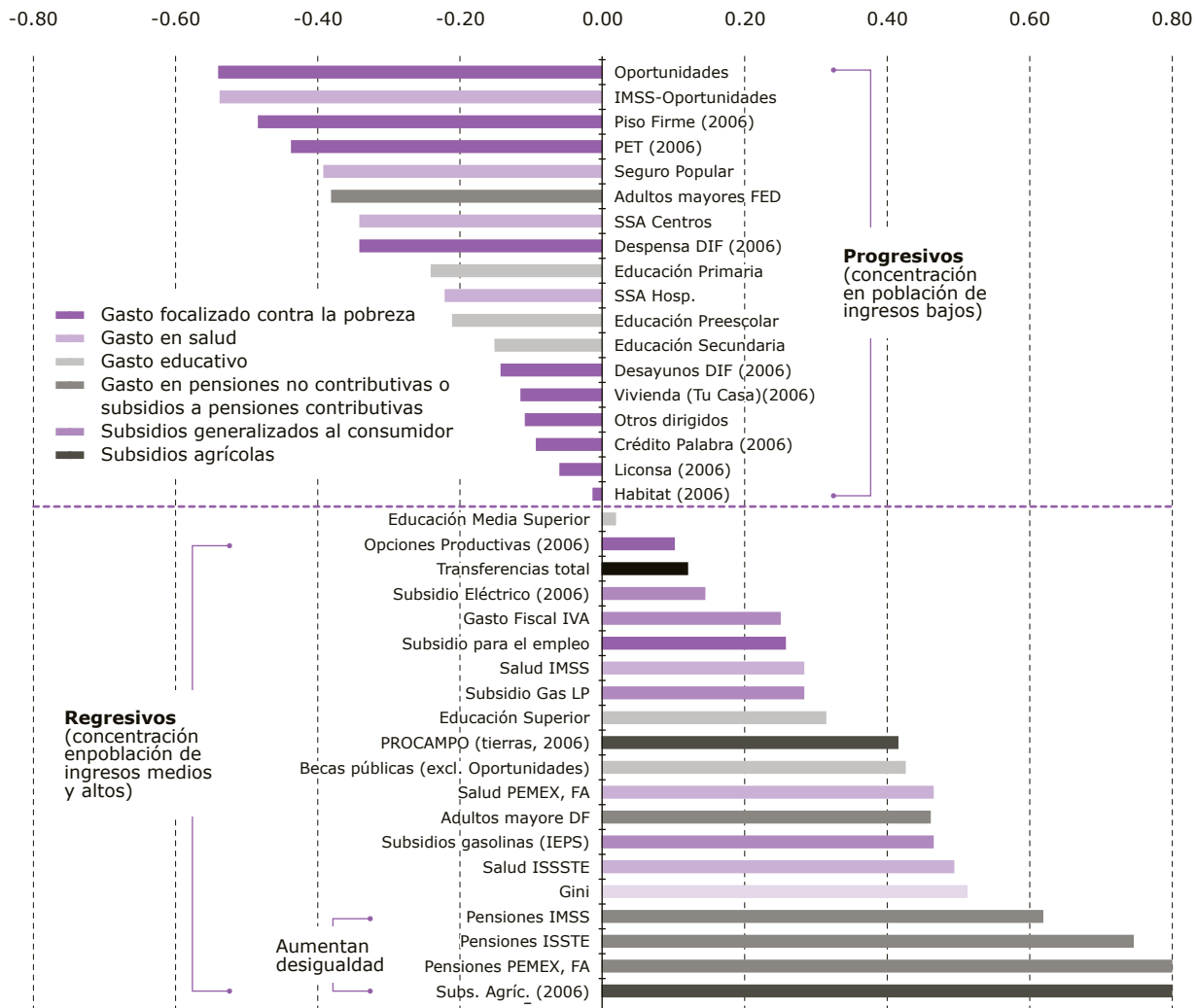
La **Gráfica 4** muestra los coeficientes de concentración² para seis grupos funcionales de gasto en equidad: gasto focalizado o dirigido contra la pobreza, gasto en salud, gasto educativo, gasto en pensiones no contributivas o subsidios a pensiones contributivas, subsidios generalizados al consumidor, y subsidios agrícolas. Los valores negativos representan asignaciones progresivas (concentración en hogares más pobres), mientras que los positivos representan asignaciones regresivas (concentración en grupos de ingresos medios y altos).

La **Gráfica 4** nos permite responder a la pregunta *¿Quién se beneficia del gasto público destinado a Equidad en México?*

Es posible encontrar una amplia gama de resultados en términos de equidad, incluso entre programas con diferentes objetivos:

- Los programas focalizados, es decir, aquellos dirigidos a grupos específicos de la población, constituyen el grupo con la vinculación más directa hacia las necesidades que se busca atender.
- Incluso entre los programas focalizados, se observan brechas importantes entre los de mayor efectividad para lograr llevar los beneficios a la población objetivo (Oportunidades, Piso Firme, PET); los de casi nula efectividad (Liconsa o Hábitat); y los que se concentran en los grupos de mayores ingresos a pesar de aplicar mecanismos de focalización (Opciones Productivas y el subsidio al empleo).
- En el caso del programa mejor dirigido a la población objetivo, **Oportunidades**, los errores de exclusión e inclusión son notables: **sólo 44% de sus transferencias llega a la población pobre (primer quintil), y cerca de 40% de la población pobre no está cubierta por el programa.**

¹ CEI coeficiente de concentración es una medida idéntica al coeficiente de Gini, la medida de desigualdad más común, excepto que el concepto utilizado para ordenar a la población (en este caso, el ingreso/gasto per cápita del hogar) es distinto a la variable cuya distribución se pretende medir (en este caso, gasto público). Esta medida se define en el rango (-1,1), donde los valores negativos y positivos representan distribuciones progresivas (pro-pobres) y regresivas (pro-ricos), respectivamente, y 0 correspondería a una distribución perfectamente neutral o equitativa, donde cada persona (o decil) obtiene beneficios equivalentes.

Gráfica 4. COEFICIENTES DE CONCENTRACIÓN PARA EL GASTO PÚBLICO REDISTRIBUTIVO: 2008

Fuente: cálculos del autor a partir de ENIGH 2008, el "Módulo de Programas Sociales" levantado con la ENIGH 2006 (Sedesol), y bases administrativas de ASERCA.

- En el gasto educativo, en salud y en pensiones también existen diferencias importantes en la efectividad para llegar a la población objetivo con IMSS-Oportunidades, Seguro Popular, Adultos Mayores (70 y más), y los servicios de educación básica entre los más efectivos; y los servicios de salud y sistemas de pensiones de la seguridad social contributiva, los servicios de educación superior, las becas educativas (excluyendo Oportunidades), y el programa de Adultos Mayores del DF, entre aquellos que se concentran en los grupos de mayores ingresos.
 - **Los subsidios generalizados al consumo invariablemente benefician a la población con mayores ingresos, siendo el mejor ejemplo el subsidio a las gasolinas.** Por otro lado, el grupo de los subsidios agrícolas es el que concentra la mayor parte de los recursos entre personas de ingresos altos, y es Procampo el menos regresivo de ellos.
- Considerando el gasto ejercido en los programas progresivos (concentrados en población de ingresos bajos) vs. regresivos (concentrados en población de ingresos altos) se observa que:

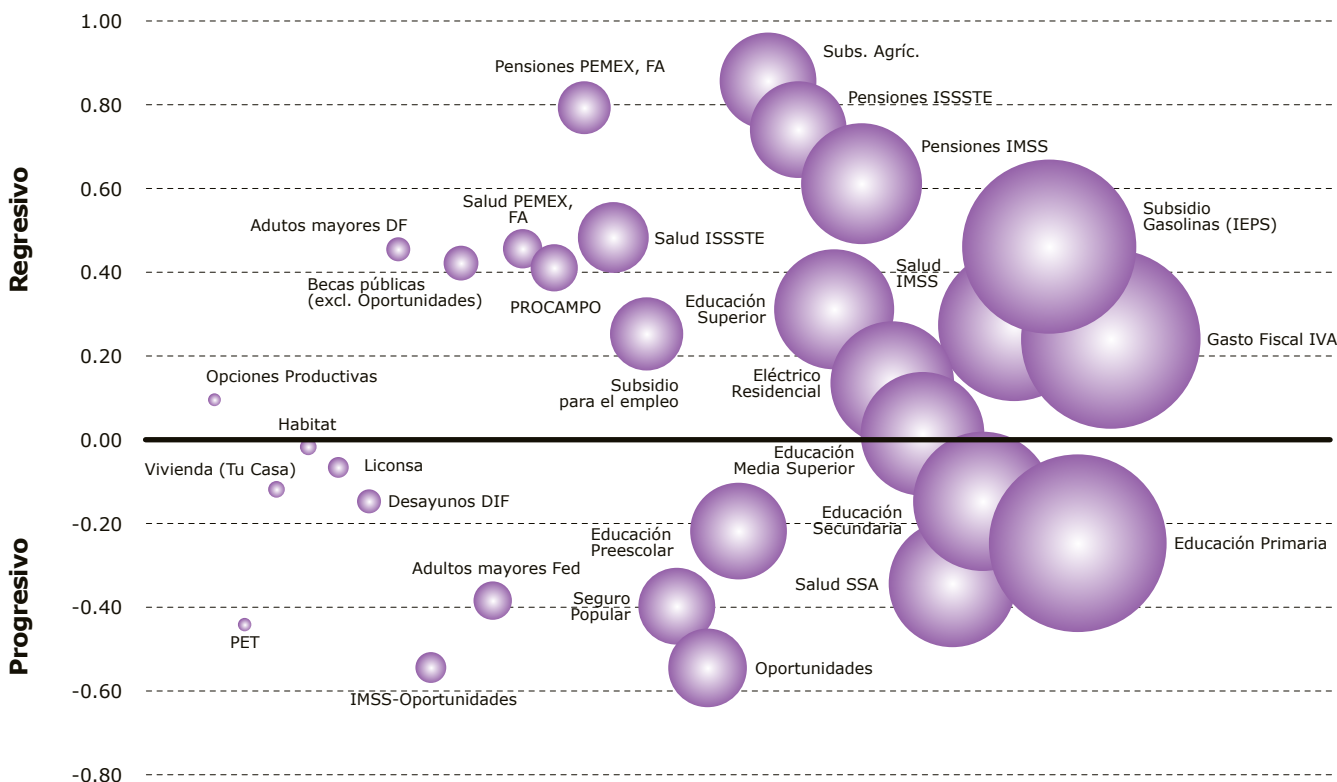
- Sólo 34% del gasto destinado a combatir desigualdad es progresivo, el 66% restante se ejerce por medio de instrumentos regresivos y 13% del gasto es todavía más regresivo que la distribución del ingreso privado de los hogares (subsidios a pensiones de trabajadores públicos y subsidios agrícolas), por lo que contribuye a aumentar la desigualdad del ingreso en México en lugar de reducirla.

En su conjunto, el gasto para combatir la desigualdad es regresivo: el 10% más pobre de la población recibe 7.8% de estos recursos, mientras el 10% más rico recibe 16.7%. Es decir, por cada peso que el Estado asigna a los más ricos, logra transferir apenas 50 centavos a la población en pobreza extrema.

Otra forma de verlo: si tomáramos como población objetivo del gasto para combatir la desigualdad al 50% de la población más pobre, actualmente 58% de los recursos ejercidos por el Estado con ese fin dejan de llegar a esta población porque benefician a la mitad más rica.

A continuación se presenta una gráfica que ilustra cómo se concentran los beneficios de algunos de los principales programas empleados por el Estado. En ella podemos observar que los programas ubicados en la escala de valores negativos (abajo del 0) denotan programas que benefician a los más pobres; mientras que aquellos programas que toman valores positivos (arriba del 0) conceden mayores beneficios a grupos con mayores ingresos, lo cual es completamente regresivo.

Gráfica 5. COEFICIENTES DE CONCENTRACIÓN Y GASTO PÚBLICO POR PROGRAMA: 2008
(Tamaño de burbujas proporcional a magnitud de gasto)



Fuente: cálculos del autor a partir de ENIGH 2008, el "Modulo de Programas Sociales" levantado con la ENIGH 2006 (Sedesol), y bases administrativas de ASERCA.

7

Los programas regresivos y los subsidios al consumo cancelan los efectos positivos de los programas exitosos.

La asignación ineficiente de los recursos públicos con fines redistributivos es inadmisibles en un país como México, donde la distancia entre el presupuesto disponible y las necesidades de la población es enorme: se tiene una de las capacidades fiscales más bajas del mundo y una brecha de ingresos privados entre el 10% más pobre y el 10% más rico de 1:40, es decir, que **por cada peso que el mercado asigna a un rico, un pobre obtiene apenas 2 centavos.**

A continuación se ilustra claramente las oportunidades que tiene el Estado para reasignar el presupuesto con dos ejemplos recientes y contrastantes en sus efectos distributivos:

- El primero se refiere a los tres principales programas progresivos que tenemos actualmente de gasto focalizado y protección social, que fueron creados y ampliados apenas en años recientes: Oportunidades (1997), Seguro Popular (2004) y Adultos Mayores (2006).

Los tres representan esfuerzos notables por ofrecer a los más pobres acceso a los beneficios básicos que los instrumentos redistributivos tradicionales no lograban transferirles adecuadamente: apoyos nutricionales y servicios básicos de educación y salud en el caso de Oportunidades, así como un paquete mínimo de seguridad social en el caso del Seguro Popular y Adultos Mayores.

- El segundo caso es el subsidio a las gasolinas, producto de la decisión de no ajustar el precio doméstico de éstas a los precios internacionales empezando en 2006, con un costo presupuestal que representó en 2008 más de dos veces el presupuesto de los tres programas antes mencionados juntos. El 70% de este subsidio se concentra en el tercio más rico de la población, y apenas 3.5% beneficia al 20% más pobre.

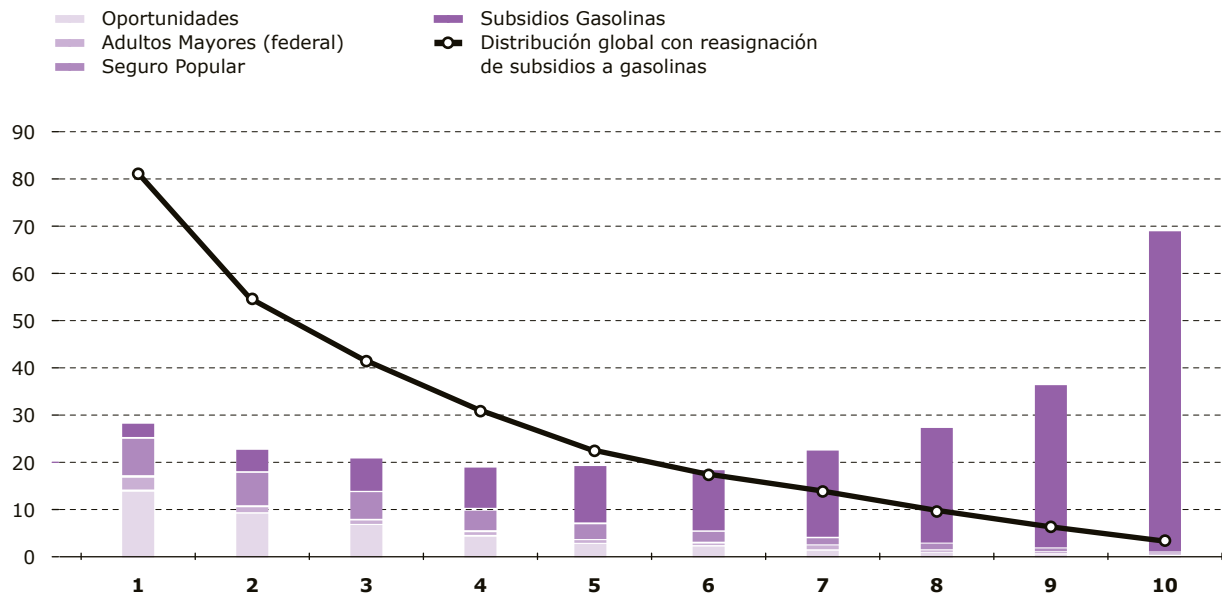
Dada la regresividad y costo del subsidio a las gasolinas, su efecto distributivo canceló y revirtió los efectos positivos que habían logrado los tres principales programas de gasto focalizado: Oportunidades, Seguro Popular y Adultos Mayores.

Aunque los subsidios al consumo en México se han justificado siempre como instrumentos redistributivos, el subsidio eléctrico residencial, el subsidio a las gasolinas (IETU negativo), y las exenciones al IVA, son regresivos en términos absolutos: benefician principalmente a los grupos de ingresos medios y altos.

En 2008 el conjunto de subsidios generalizados al consumo costaron 578 mil millones de pesos, equivalente a 4.8% del PIB, en contraste con 90 mil millones (0.7% del PIB) asignados a los programas de gasto más importante y mayor crecimiento: Oportunidades, el Seguro Popular y el Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 Años y Más en Zonas Rurales.

Gráfica 6. DISTRIBUCIÓN POR DECILES POBLACIONALES DE OPORTUNIDADES, SEGURO POPULAR, ADULTOS MAYORES, SUBSIDIO A GASOLINAS Y REASIGNACIÓN DE SUBSIDIO A GASOLINAS EN PARTES IGUALES A LOS TRES PROGRAMAS ANTERIORES 2008

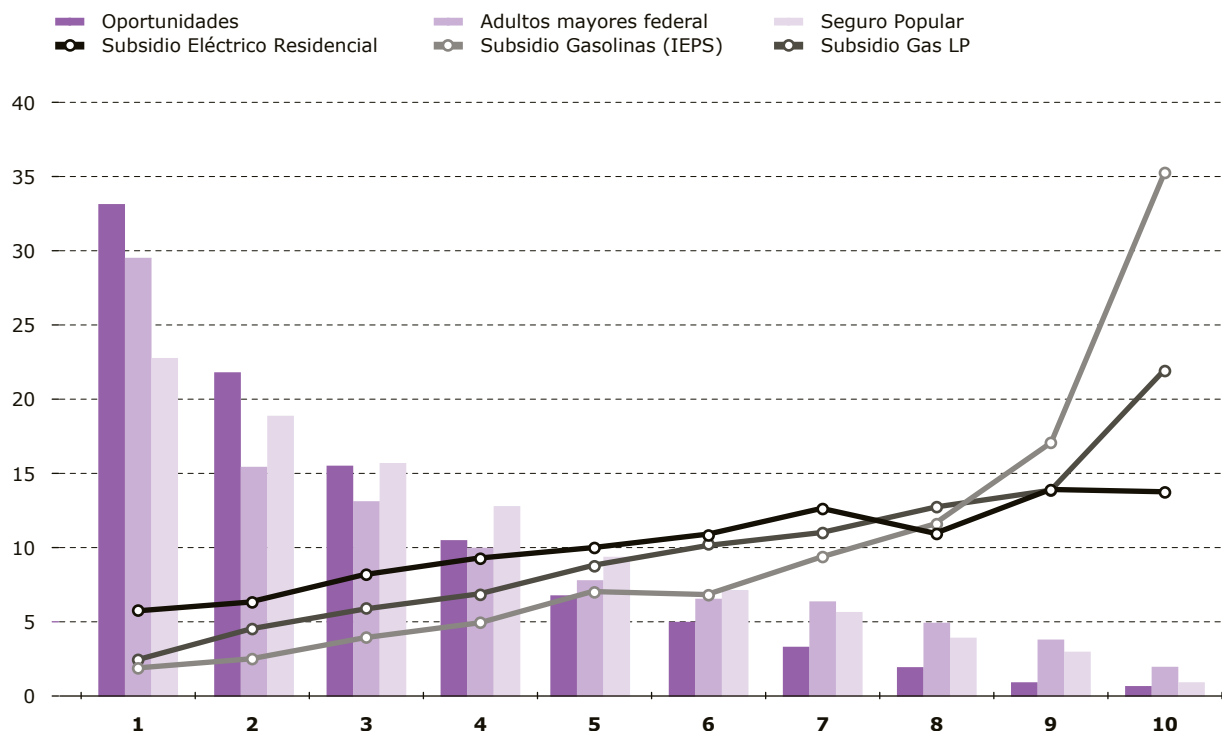
(Miles de pesos)



Fuente: Cálculos del autor a partir de ENIGH 2008, Cuenta Pública 2008, Gastos Fiscales 2008.

Gráfica 7. DISTRIBUCIÓN DE LOS SUBSIDIOS ENERGÉTICOS Y PRINCIPALES PROGRAMAS DE GASTO 2008

(Deciles poblacionales ordenados por ingreso per cápita) (Porcentaje)



Fuente: Cálculos del autor a partir de la ENIGH (2008), excepto subsidio eléctrico residencial (ENIGH 2006).

8

La regresividad del gasto se explica por programas inerciales, mal diseñados y con problemas de operación, así como por decisiones presupuestales que responden a intereses de grupos organizados.

Estas barreras de acceso a los beneficios del gasto público son extremadamente nocivas en un contexto de alta desigualdad como el mexicano.

La asignación presupuestal responde en gran medida a factores históricos e inerciales que a menudo se consideran fuera del control discrecional de las autoridades hacendarias.

El grueso de los recursos que absorben los más grandes y más antiguos instrumentos redistributivos (los sistemas públicos de educación, salud y seguridad social, los apoyos agrícolas y energéticos) son inerciales y difíciles de

modificar. Además, reflejan diseños institucionales, derechos y compromisos adquiridos cuando estos sistemas se construyeron y expandieron, en el curso del siglo XX.

Los factores inerciales del gasto no implican que no se pueda modificar su asignación, pero sí que se necesitarían reformas profundas en estos sectores. *Existe, desde luego, un margen de asignación presupuestal que es modificable con mayor discrecionalidad y refleja las decisiones presupuestales actuales, particularmente en lo referente a aquellos recursos asignados a subsidios energéticos.*

9

Existe una importante captura del Gasto en Equidad por parte de grupos de interés que concentran poder económico y político, lo cual genera aún mayor desigualdad.

Los principales instrumentos del gasto público con fines redistributivos implementados en México han fracasado en su objetivo básico: beneficiar prioritariamente a grupos de menores ingresos. Aunque los factores específicos para explicar el fracaso varían para cada instrumento, una causa fundamental y común entre todos ellos es la desigualdad del ingreso y del poder político.

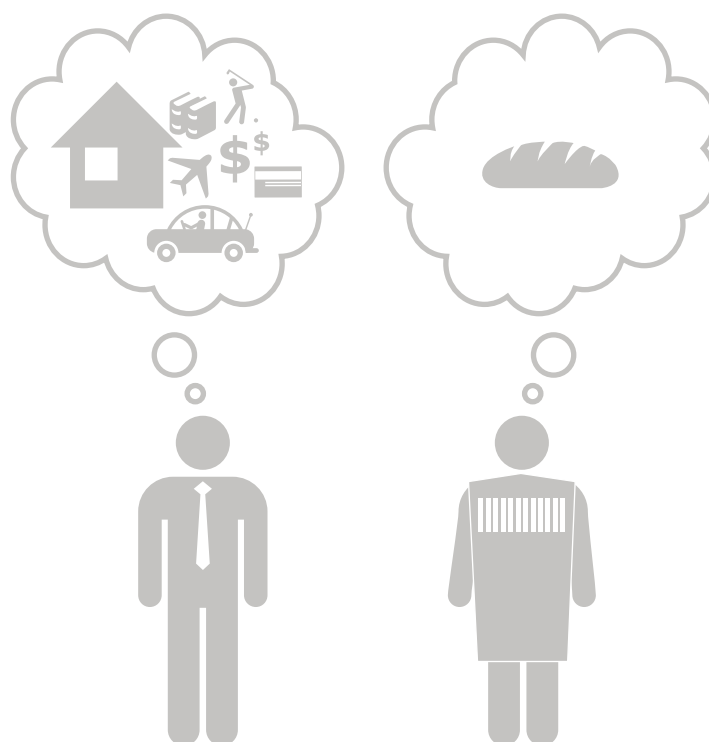
Es importante notar que grupos diversos de la sociedad mexicana logran resistir los esfuerzos impositivos del Estado bloqueando reformas fiscales, eludiendo y evadiendo impuestos, limitando desde su origen los recursos a redistribuir y capturando, además, una proporción importante de estos recursos. A continuación se presentan los factores de captura y exclusión que explican la regresividad de los principales instrumentos redistributivos del Estado mexicano:

Tabla 1. PRINCIPALES INSTRUMENTOS REDISTRIBUIDOS DEL ESTADO MEXICANO: EXCLUSIÓN, CAPTURA Y REFORMAS

| Instrumentos | Factores de Exclusión | Factores de Captura | Reformas hacia la universalidad |
|------------------------------------|--|--|---|
| Seguridad social y salud | Financiamiento basado en contribuciones, beneficios generosos, costos prohibitivos para pobres. Sistemas no contributivos ausentes o débiles, recientemente fortalecidos, han reforzado segmentación. | Sistemas públicos con beneficios privilegiados sin contribuciones correspondientes. | Seguridad social universal: sistema integral desvinculado del mercado laboral. Base no contributiva, financiado por medio de impuestos generales, derechos efectivos exigibles universalmente. |
| Educación | La baja cobertura de educación media-superior y superior, especialmente en estratos pobres (75% y 95% de grupo de edad en quintil más pobre no participan), se explica por a) baja cobertura, b) baja calidad de niveles anteriores y c) costo de oportunidad. Con la excepción de Oportunidades, las becas públicas tienden a acentuar y no a reducir estas desigualdades. | Los sindicatos magisteriales resisten rendición de cuentas y reformas para mejorar calidad educativa y los subsidios a la educación Media Superior y Superior se han centrado en un número reducido de instituciones en la ciudad de México. | Apoyos a la calidad de servicios, y sistema de becas y créditos efectivamente focalizados. |
| Subsidios al consumo | Los subsidios generalizados benefician a hogares en proporción con poder de compra; progresividad difícil de lograr incluso con estructuras tarifarias progresivas (ej. subsidio eléctrico residencial). | Los consumidores resisten correcciones abruptas en precios de energéticos. Rentas a trabajadores de empresas energéticas (LyF hasta 2009, CFE, Pemex): costos laborales (productividad) por encima (por debajo) de empresas comparables. | Eliminar subsidios energéticos generalizados a favor de transferencias focalizadas. Generalizar IVA a favor de un sistema de seguridad social universal. |
| Programas contra la pobreza | El gasto nominalmente dirigido a los pobres representa 10% del gasto social mientras el gasto efectivamente focalizado, principalmente vía Oportunidades, representa apenas 3% del gasto social. Incluso esta fracción mínima del gasto social excluye a 40% de la población pobre (primer quintil). Los escasos programas productivos, de empleo y patrimoniales nominalmente dirigidos a los pobres les imponen costos de acceso particularmente altos, por lo que no logran beneficiar prioritariamente a estos grupos. | Los programas productivos facilitan la captura por parte de los grupos mejor organizados que, en general, son de mayores ingresos. La progresividad limitada de Liconsa refleja en parte captura histórica por parte de grupos sindicales. | Padrón único de beneficiarios, sistemas coordinados de información socio-económica con beneficios diferenciados en función de las necesidades específicas de los hogares, definidos y demandables como derechos universales efectivos. Integración en sistema universal de seguridad/protección social. |

[continuación] **Tabla 1. PRINCIPALES INSTRUMENTOS REDISTRIBUIDOS DEL ESTADO MEXICANO: EXCLUSIÓN, CAPTURA Y REFORMAS**

| Instrumentos | Factores de Exclusión | Factores de Captura | Reformas hacia la universalidad |
|----------------------------|---|--|---|
| Subsidios agrícolas | <p>El decil (10%) de productores más ricos concentra 33% de Procampo, 55% de Desarrollo Rural (apoyos para inversión productiva nominalmente focalizados), 60% de los subsidios eléctricos e hidroagrícolas, y 90% de apoyos a la comercialización. Los subsidios están diseñados para favorecer a los productores en proporción a su capacidad productiva y de comercialización, con la excepción de Procampo que llega a los campesinos pequeños y de subsistencia, pero también concentra sus beneficios en los mayores productores.</p> | <p>Este diseño y concentración se ha sostenido en el poder político de los grandes productores por vía de las organizaciones campesinas.</p> | <p>Política de apoyos diferenciada que refleje la enorme diversidad de la producción agrícola. Instrumentos nuevos dirigidos a los productores medios y pequeños con potencial productivo que enfrentan restricciones para acceder a insumos productivos básicos.</p> |
| Sistema fiscal | <p>La baja recaudación limita capacidad redistributiva.</p> | <p>Élites políticas y económicas logran resistir reformas, imponen excepciones, evaden y eluden impuestos.</p> | <p>Ampliación de la base fiscal sustentada en la <i>universalidad efectiva</i> (y <i>efectividad universal</i>) del gasto público.</p> |



Recomendaciones

Es necesario eliminar los factores de captura y exclusión por parte de grupos con poder económico (sectores de ingresos medios y altos) y político (sindicatos, organizaciones con intereses particulares), para lograr que el gasto redistributivo del Estado tenga los efectos esperados sobre el acceso a oportunidades básicas de la población. También resulta fundamental revisar el diseño de los programas públicos que buscan proveer servicios básicos a la población. Para ello, se recomienda:



10

Las reformas a los principales instrumentos redistributivos del Estado deben estar encaminadas a la universalidad, para asegurar el acceso equitativo a oportunidades básicas de vida a toda la población.

No es posible escapar del triángulo vicioso de Estado excluyente, alta desigualdad y bajo crecimiento por medio de reformas parciales y separadas: se requiere una reforma global del conjunto de instrumentos redistributivos y su base fiscal.

Este reporte ofrece una visión de conjunto de las causas e implicaciones de la regresividad del gasto público, a partir de las cuales se proponen reformas necesarias que permitirán asegurar la equidad, efectividad y sustentabilidad fiscal del gasto, lo que significaría construir un estado de bienestar universal en México.

Las reformas necesarias para avanzar hacia el acceso universal a oportunidades básicas de vida para toda la población pasan, de manera general, por las siguientes líneas de acción:

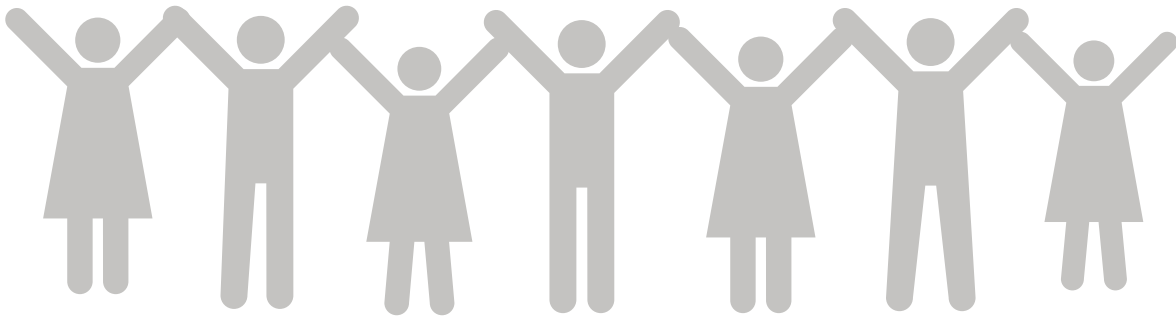
- Las reformas fiscal y del gasto deben diseñarse e implementarse en forma coordinada y simultánea, ya que la ampliación de la base fiscal sólo puede sustentarse en la universalidad efectiva del gasto público, y viceversa.
- El actual conjunto excluyente, desigual y descoordinado de programas de protección social debe integrarse en un sistema universal de seguridad social, desvinculado del mercado laboral, financiado en su base por medio de impuestos generales, con derechos exigibles universalmente.
- Paralelamente o como parte de este sistema universal, el acceso a los programas contra la pobreza extrema estructural deben garantizarse por medio de programas

coordinados con ese fin a partir de un padrón único de beneficiarios con apoyos diferenciados en función de las necesidades específicas de los hogares. Esto debe incluir los subsidios al consumo, a la producción y al empleo, que deben dirigirse efectivamente a la población más pobre y vulnerable.

- Igualdad efectiva de oportunidades educativas: el acceso universal a la educación media-superior y superior

debe garantizarse por medio de subsidios a la demanda (becas) focalizados sobre los estudiantes de menores recursos y reformas que aseguren calidad en los servicios educativos para las poblaciones más pobres.

La única forma de garantizar una reforma que mejoraría el nivel de vida las personas en mayor rezago social, sin excepción y sin exclusión, sería por medio de instrumentos de gasto efectivamente universales.



Glosario

- **Gasto público:** Es el principal instrumento con el que cuenta el Estado para impulsar el crecimiento económico y compensar desigualdades económicas y sociales entre la población.
- **Gasto en equidad:** Es el gasto público destinado a promover la igualdad en el acceso a oportunidades básicas, tanto entre habitantes de un país, como entre generaciones. Este gasto se destina principalmente a las siguientes funciones: educación, salud, seguridad social y combate a la pobreza.
- **Gasto redistributivo:** Es el gasto cuya principal función es promover un acceso más equitativo a bienes y servicios entre la población.
- **Función distributiva del Estado:** Esta función implica que el Estado ejerza el gasto con fines redistributivos, es decir, para repartir los beneficios del gasto público de manera equitativa entre la población con el objetivo de que todos tengan las mismas oportunidades económicas y sociales.
- **Gasto programable:** Es el gasto destinado a financiar al Estado, es decir, las funciones de gobierno y las responsabilidades del Ejecutivo a través de los tres poderes de la Unión y la Administración Pública Federal. Aunque este rubro de gasto incluye buena parte del gobierno federal, también incluye el gasto ejercido por gobiernos estatales y municipales. Este gasto puede ser proyectado con anticipación ya que sus recursos están comprometidos desde años anteriores y no existe gran margen de maniobra para cambiar su estructura.
- **Gasto público regresivo/regresividad del gasto público:** Los beneficios del gasto regresivo se concentran en los grupos de mayores ingresos, limitando la capacidad del gasto público para promover un acceso más equitativo a bienes y servicios.
- **Gasto público progresivo/progresividad del gasto público:** Los beneficios del gasto progresivo se concentran principalmente en los hogares más pobres, con lo que se logra cumplir la función del gasto público de promover crecimiento económico e igualdad de oportunidades.
- **Captura de rentas:** Implica que grupos con poder económico y político buscan cambiar la distribución de la riqueza en el país para obtener beneficios del gasto público de manera particular a través de la manipulación o explotación del entorno político y económico a su favor.
- **Factores de captura:** Esta condición implica que grupos organizados con poder económico y político capturan los beneficios del gasto público en detrimento de la población que más los necesita (los más pobres). En este caso, los beneficios particulares prevalecen a costa de los colectivos.
- **Factores de exclusión:** Implica que, tanto la estructura presupuestal como la dinámica del gasto, permiten a ciertas élites con poder económico y político excluir de los beneficios del gasto público a aquellos grupos que más lo necesitan (los hogares más pobres). Ejemplos: subsidios al consumo, sistemas contributivos muy costosos o subsidios agrícolas.

Referencias

- Álvaro, F. y Piketty, T. (2010), "*The dynamics of income concentration in developed and developing countries: a view from the top*", in Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?, Luis F. López-Calva & Nora Lustig, editors, Brookings Institution Press, 2010.
- Atkinson, T., (2005), "*How Basic Income is Moving up the Policy Agenda: News from the Future*" in Standing G. (ed.), Promoting income security as a right: Europe and North America, Anthem Press, ILO.
- CEPAL (2010), La brecha de la equidad: Una segunda evaluación.
- Engel Eduardo M.R.A., Galetovic Alexander and Raddatz Claudio E. (1999). "*Taxes and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithmetic*", Journal of Development Economics, Vol. 59, Issue 1: 155-192.
- Esquivel, G., Lustig, N. y Scott, J. (2010), "*A Decade of Falling Inequality in Mexico: Market Forces or State Action?*", in Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?, Luis F. López-Calva & Nora Lustig, editors, Brookings Institution Press, 2010.
- Fox, J. y Haight, L. (coords.) 2010, Subsidios para la Desigualdad: Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio, Woodrow Wilson International Center for Scholars, UC Santa Cruz, CIDE, 2010.
- Komives, Johnson, Halpern, Aburto and Scott, (2009), Residential Electricity Subsidies in Mexico. Exploring Options for Reform and for Enhancing the Impact on the Poor, Working Paper no. 160, 2009, The World Bank (ISBN-13: 978-0-8213-7884-7)
- Levy, S., (2010). Buenas intenciones, malos resultados. Política social, informalidad y crecimiento económico en México, Editorial Océano, México.
- Lindert, P. (2000), "Three Centuries of Inequality in Britain and America." In A.B.
- Atkinson and François Bourguignon (eds.), Handbook of Income Distribution, volume 1. Amsterdam: Elsevier Science, 2000, Ch. 3 (pp. 167-216).
- Lustig y Ros (2010), "México: el impacto de 25 años de reformas sobre el crecimiento y la equidad", México 2010, El Colegio de México.
- Scott, J. (2002), "Distribución de la ayuda alimentaria en México: La revolución de los noventa", Documento de Trabajo 240, División de Economía, CIDE.
- Scott, J. (2009a), "Gasto Público y Desarrollo Humano en México: Análisis de Incidencia y Equidad", Documento de Trabajo para el Informe de Desarrollo Humano de México 2010, PNUD México.
- Scott, J. (2009b), "*Redistributive Constraints under High Inequality: The Case of Mexico*", Research for Public Policy, Inclusive Development, ID-07-2009, RBLAC-UNDP, New York; http://pnud.economiccluster-lac.org/DesarrolloIncluyente/07-RPPLAC_ID.pdf
- Scott, J. (2010), "Subsidios Agrícolas en México: ¿Quién gana, y cuánto?", en Subsidios para la Desigualdad: Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio, Jonathan Fox y Libby Haight, coords., Woodrow Wilson International Center for Scholars, UC Santa Cruz, CIDE, 2010.
- Székely, M. (2003), "Es posible un México con menor pobreza y desigualdad", Documentos de Investigación 3, Secretaría de Desarrollo Social, México.
- Van Parijs, P. (2004). "*Basic Income: A simple and powerful idea for the twenty-first century, Politics & Society*", 32 (1), 7-39.
- Williamson, J. (2010), *Five centuries of Latin American income inequality*, Revista de Historia Económica /Journal of Iberian and Latin American Economic History (Second Series) , 28: 227-252.



MÉXICO
EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

México Evalúa, 2011

www.mexicoevalua.org

INFRAESTRUCTURA
gasto público
Carreteras
obra desarrollo
REGIONAL
presupuesto
PLAN CARRETERO
crecimiento
INVERSION
obra pública
proyectos PÚBLICO
modernización
PLANEACIÓN
financiamiento
obra inversión
CARRETERAS
PROYECTOS
desarrollo
CRECIMIENTO
público gasto
DESARROLLO
PRESUPUESTO
INFRAESTRUCTURA

¿GASTAMOS
PARA
MEJORAR?

10 puntos para ENTENDER

EL GASTO EN INFRAESTRUCTURA EN MÉXICO:

Evaluación de avances del
Programa Carretero 2007-2012



MÉXICO
EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Contenido

El gasto en infraestructura en México

**¿Gastamos
para mejorar?**

Presentación

3

**El gasto en
infraestructura
en México**

Introducción

4

**Evaluación
de avances del
Programa Carretero
2007-2012**

5

Recomendaciones

21

Referencias

22

2011 México Evalúa Centro de Análisis de Políticas Públicas.

Reporte elaborado por México Evalúa con base en el documento Gasto en Infraestructura. El Programa Carretero 2007-2012: Evaluación de Avances. Preparado por el Dr. Fausto Hernández Trillo para México Evalúa, 2010.

La institución agradece su apoyo a The William and Flora Hewlett Foundation para el desarrollo de estos estudios dentro de nuestro programa de rendición de cuentas y gasto público.

¿Gastamos para mejorar?

Presentación

El presente documento es parte de la Serie: **¿Gastamos para mejorar?**, la cual reúne estudios sobre la calidad del gasto público y sus resultados más visibles en sectores clave para el país como educación, salud, infraestructura, gasto federalizado y gasto social.

México Evalúa convocó a un grupo de investigadores, académicos y expertos que se dieron a la tarea de valorar los efectos del gasto en el desarrollo del país, así como en el bienestar de los ciudadanos en el corto y mediano plazo. Como resultado, los estudios evidenciaron que el gasto público en México tiene efectos limitados para promover el crecimiento económico y la equidad de oportunidades.

Las razones para la enorme desconexión entre el nivel de gasto público realizado y los resultados obtenidos son muy particulares a cada sector. Sin embargo, existe una serie de elementos comunes que explican en gran medida la falta de calidad y eficiencia del gasto público en el país, tales como:

- El uso político del presupuesto
- Un arreglo federal disfuncional y oneroso
- La falta de mecanismos efectivos de control y rendición de cuentas
- Escasos indicadores relevantes para medir el impacto real del gasto

Un gasto público ineficiente y de impacto limitado no puede admitirse en un país que subsiste con tantas carencias sociales y económicas y enfrenta un escenario de recursos públicos escasos. Es por eso que este esfuerzo conjunto entre academia y sociedad civil busca contribuir con evidencia y hallazgos relevantes al debate público, aportar elementos para guiar la toma de decisiones y traducir propuestas en políticas públicas que mejoren la gestión de recursos y el bienestar de los ciudadanos.

En **México Evalúa** estamos convencidos de que sólo a través del acceso a información útil y confiable, sumado a la participación conjunta de instituciones académicas y sociedad, impulsaremos al gobierno a actuar con transparencia y efectividad.

Edna Jaime
Directora General
México Evalúa

México Evalúa,
Centro de Análisis
en Políticas Públicas, A.C.
 Julio, 2011.



El gasto en infraestructura en México:

Introducción

Este documento analiza la importancia de la infraestructura pública como instrumento detonador de la capacidad productiva y la competitividad del país. Para examinar la calidad de la infraestructura en México, se realiza una evaluación de los avances del Programa Carretero 2007-2012 esto debido a la importancia que tienen las carreteras para la infraestructura del país: el 67% del transporte de carga y 98% del de pasajeros se realiza por esta vía. En el reporte se documentan los principales motivos de atraso del Programa Carretero 2007-2012, entre los que se encuentran: a) la deficiente planeación y la elaboración de los proyectos de infraestructura carretera; b) la tardía adecuación del marco legal, sobre todo en cuanto a reformas a la Ley de Expropiación, lo que significa un obstáculo importante para obtener derechos de vía; c) las ineficiencias operativas y funcionales de los centros SCT que ocasionan que los proyectos ejecutivos sean deficientes; d) la falta de un esquema de licitaciones integral; y e) un proceso de presupuestación politizado en el cual, el Congreso interviene sin tomar en cuenta los elementos técnicos de los proyectos de infraestructura como criterio de asignación del gasto, por lo que este rubro se utiliza como herramienta de negociación política. Mientras no se resuelvan estos obstáculos, será complicado que la infraestructura carretera se convierta en un pilar que impulse la modernización y el crecimiento económico del país.

INFRAESTRUCTURA
gasto público
Carreteras
obra desarrollo
REGIONAL
presupuesto
PLAN CARRETERO
crecimiento
INVERSION
obra pública
proyectos PÚBLICO
modernización
PLANEACIÓN
financiamiento
obra inversión
CARRETERA
PROYECTOS
desarrollo
CRECIMIENTO
público
DESARROLLO
gasto
PRESUPUESTO
INFRAESTRUCTURA

El gasto en Infraestructura en México

Evaluación de avances del Programa Carretero 2007- 2012 ...

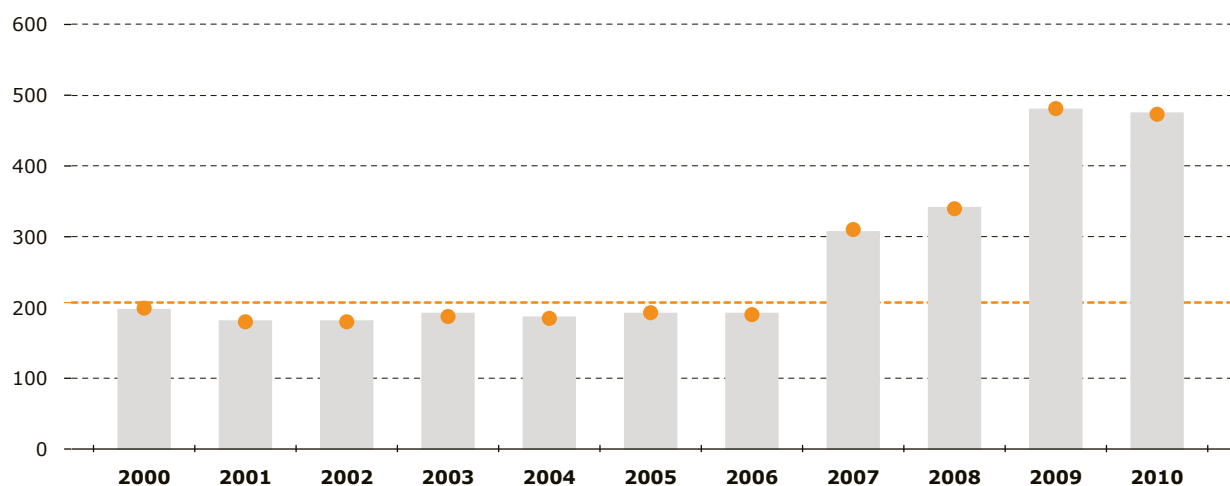
Uno de los factores fundamentales que hoy se vincula con el desarrollo y crecimiento económico de un país, tiene que ver con la dotación de infraestructura con que se cuenta. Este es un sector en el que típicamente se observa la participación del Estado en la planeación, promoción y financiamiento dado sus elevados costos. *Diversos estudios e investigaciones aportan evidencia de los efectos de la infraestructura pública en la ampliación de la capacidad productiva, su alto impacto en la competitividad y su efecto multiplicador e impulso en la*

generación de empleos, así como su impacto en la disminución de brechas regionales y la reducción de la pobreza.

La infraestructura en México ha sido uno de los temas pendientes de la agenda gubernamental, ya que el gasto público no ha sido suficiente para cubrir los requerimientos financieros en infraestructura del país. De acuerdo con la información de SHCP, en la última década el financiamiento en infraestructura tuvo un crecimiento real de más de 140% en el periodo, llegando en 2009 y 2010 a un monto cercano a 500 mil millones de pesos.

Gráfica 1. INVERSIÓN PÚBLICA EN INFRAESTRUCTURA EN MÉXICO, 2000-2010

(Miles de millones de pesos 2010=100)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2010.

A pesar de los esfuerzos de gasto en esta materia, análisis realizados por organismos internacionales como el Banco Mundial mencionan que los países en desarrollo, entre los que se encuentra México, enfrentan retos importantes en la construcción de infraestructura, ampliación del acceso y la calidad de la obra pública.



1

México ocupa el lugar 49 (de 59 países) en el Índice Internacional de Infraestructura Pública, por la baja inversión pública.

Una de las principales razones que explican los deficientes niveles de infraestructura en México es la baja inversión pública. El país presenta una inversión en agua, electricidad y transportes equivalente al 1.6% del PIB en promedio en la década (cifra mayor al 1% promedio de los primeros seis años de la década), mientras que en países como Chile y Colombia, esta cifra rebasa los 6 y 5 puntos, respectivamente (*World Bank, 2005*).

El Banco Mundial estima que México debe invertir, anualmente, alrededor de 1 a 1.25

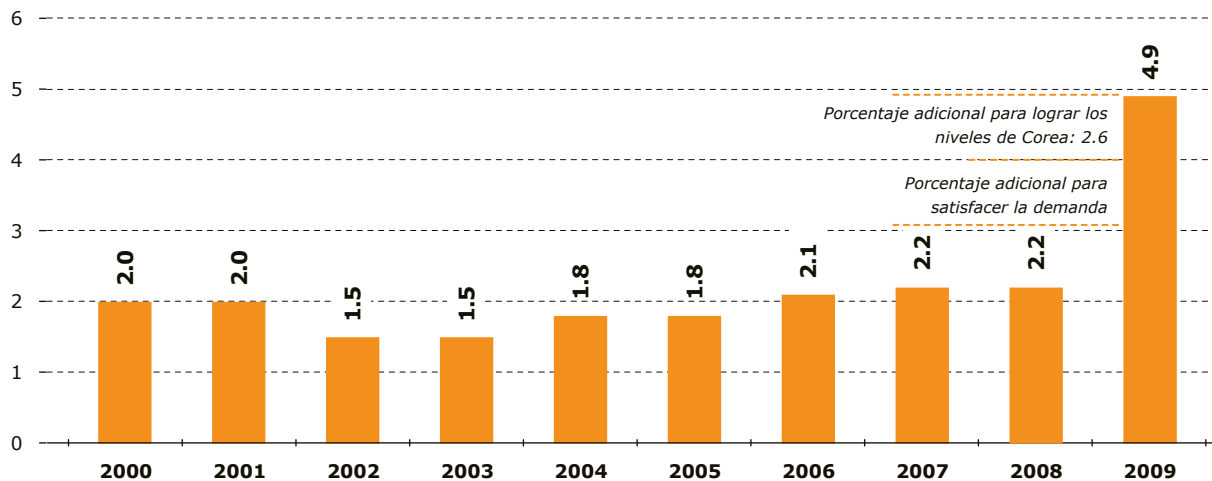
puntos adicionales del PIB para alcanzar un nivel de inversión cercano a 3.5% del PIB en áreas diferentes al sector energético. Esto permitiría al país lograr la cobertura universal en servicios básicos, atender el crecimiento de la demanda y dar un mantenimiento adecuado a la infraestructura existente. Lo que es más: si se toma Corea del Sur como ejemplo a seguir en términos de competitividad, se estima que para contar con la cobertura y calidad de infraestructura de ese país, el incremento adicional de la inversión en México debería ser de 2.6% durante 20 años, como se ilustra en la **Gráfica 2**.

De acuerdo al *Manual de Competitividad Mundial, en 2011 México se ubicó en el lugar 38 de una muestra de 59 países, nueve lugares arriba con respecto al 2010 cuando ocupó el lugar 47, y siete lugares arriba con relación al inicio de la administración (2006), cuando se ocupó el lugar 45* (IMD World Competitiveness Yearbook, 2011). Debe destacarse que este

indicador se compone de elementos tales como eficiencia económica, de gobierno, de negocios y de infraestructura pública. **Si se centra la atención únicamente en infraestructura pública, México ocupa para 2011 el lugar 49 (de 59 países).** Como se aprecia en la **Gráfica 3**, con respecto a 2006, sólo se han avanzado dos lugares.

Gráfica 2. GASTO EN INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA

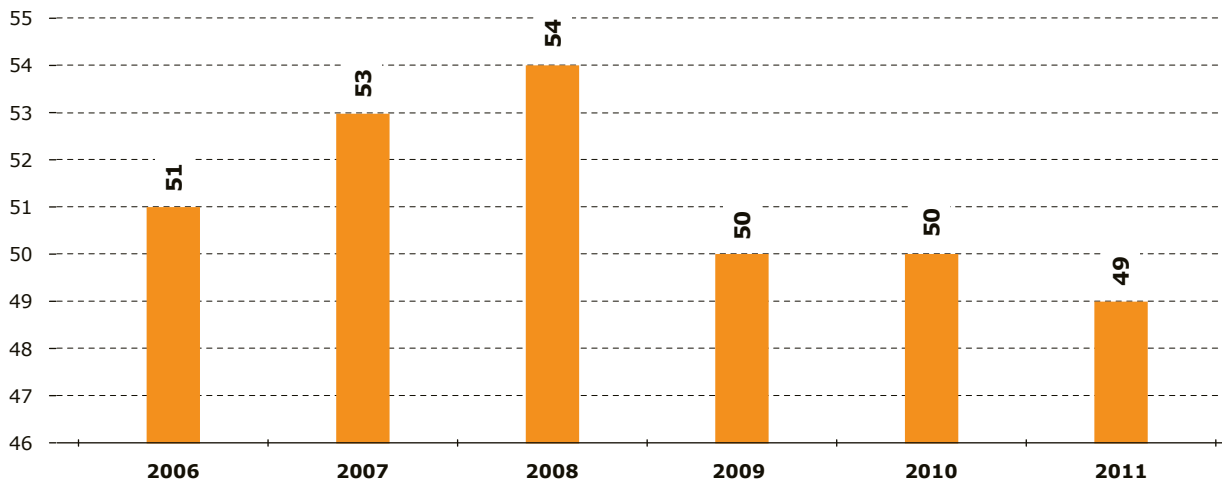
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Hernández, 2010.

Gráfica 3. ÍNDICE INTERNACIONAL DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA

(Lugar de México en el comparativo internacional)



Fuente: World Competitiveness Yearbook, 2011.

2

Si se considera únicamente la inversión en carreteras, México no sale bien librado en términos de cobertura y calidad de acuerdo a estándares internacionales.

La infraestructura carretera es primordial en el país, ya que el desplazamiento de mercancías y personas se realiza a través de esta vía. Sirva decir que el 67% del transporte de carga y 98% de los pasajeros que transitan por las diversas regiones del país lo hacen por este medio. Aún así, México apenas ha aumentado ligeramente la densidad carretera en este sexenio: en 2006 presentaba una densidad (kilómetros lineales de carretera por kilómetros cuadrados de territorio) de 0.17 km/km² mientras que para 2010 esta se elevó sólo a 0.19 km/km².

Adicionalmente, la calidad de la infraestructura existente es muy baja. Para 2010 sólo 36% de las carreteras se encontraban pavimentadas, número ligeramente superior al 33% de 2006.

Estas estadísticas son comparativamente muy bajas. Por ejemplo, Estados Unidos presenta una densidad de 0.70 km/km² de territorio, cifra que alcanza 1.31 km/km² para España. Aún más, en ambos países prácticamente el 100% se encuentra pavimentado.

Cuando se compara solamente con países de América Latina, el Foro Económico Mundial ubica a México en su informe 2008-09 en séptimo lugar en carreteras por debajo de Chile, Panamá, Brasil y Colombia, entre otros. De acuerdo a la misma fuente, la infraestructura de México es 30% menos competitiva que la de Chile y 40% menos competitiva que la de Estados Unidos.

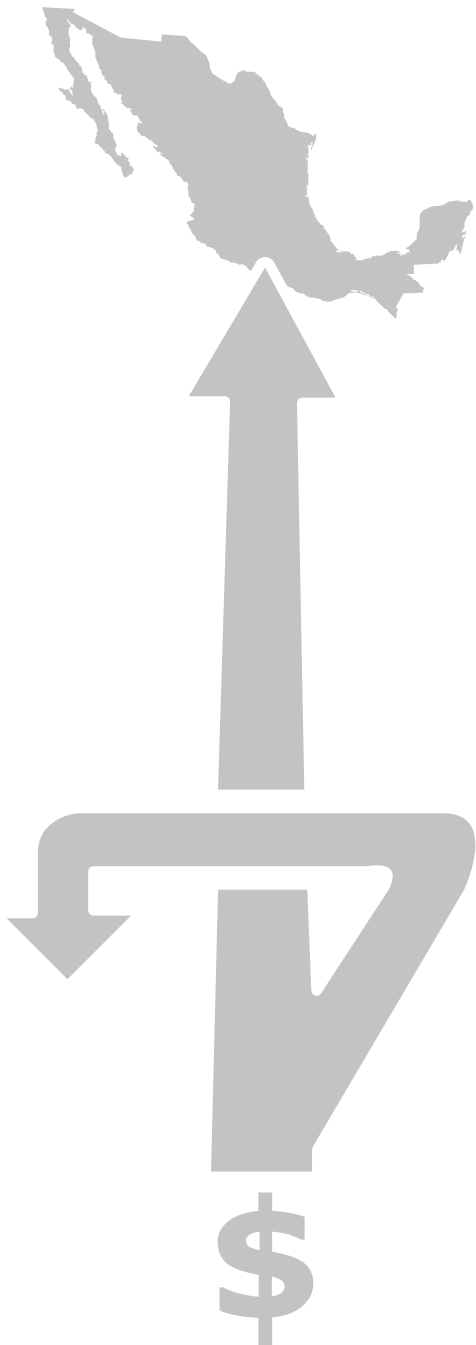
Tabla 1. CARACTERÍSTICAS DE INFRAESTRUCTURA CARRETERA MUNDIAL

| País | Superficie | Carreteras (Km) | Pavimentada | % Pavimentada | Densidad (Km/Km ²) |
|---------------|-------------|-----------------|----------------|---------------|--------------------------------|
| Brasil | 8,547 | 1,751,868 | 96,353 | 6 | 0.20 |
| Chile | 757 | 80,505 | 16,745 | 21 | 0.11 |
| Argentina | 2780 | 231,374 | 69,412 | 30 | 0.08 |
| México | 1958 | 366,341 | 132,973 | 36 | 0.19 |
| Canadá | 9,971 | 1,042,300 | 415,600 | 40 | 0.10 |
| Malasia | 330 | 98,721 | 80,280 | 81 | 0.30 |
| Portugal | 92 | 82,900 | 71,294 | 86 | 0.90 |
| China | 9,598 | 3,583,715 | 3,386,015 | 94 | 0.37 |
| Grecia | 132 | 107,895 | 107,895 | 92 | 0.89 |
| Tailandia | 513 | 180,020 | 180,020 | 100 | 0.35 |
| España | 506 | 681,224 | 681,224 | 100 | 1.35 |

Fuente: CIA Factbook, para algunos países año 2007 y 2008. La información para México proviene de SCT, 2010.

3

El Programa Carretero es el proyecto clave del Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012 y la apuesta más fuerte de la administración calderonista para impulsar la competitividad del país.



Frente a esta problemática, en el último sexenio se implementó el Programa Nacional de Infraestructura 2007 – 2012 y se creó el Fondo Nacional de Infraestructura. Su objetivo es elevar la “cobertura, calidad y competitividad de la infraestructura” para posicionar a México como una “de las principales plataformas logísticas del mundo, aprovechando su posición geográfica y la red de tratados internacionales.”

La administración de Felipe Calderón impulsó el Programa Carretero (PC) 2007-2012 como una estrategia que, en esencia, busca mejorar las condiciones físicas de las carreteras del país para hacer eficientes los accesos a regiones, ciudades, puertos y fronteras.

El PC se financia con recursos públicos y privados a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, y de esquemas de financiamiento público-privados, y está compuesto por los siguientes subprogramas:

- Conservación de la red federal de carreteras
- Modernización estratégica de la red
- Libramientos y accesos para mejorar la conectividad de/hacia las principales ciudades, puertos, fronteras y centros turísticos
- Carreteras interestatales para integrar ejes interregionales
- Obras complementarias federales para eliminar cruces conflictivos, mejorar pequeños tramos y atender problemas locales
- Caminos rurales y alimentadores para dar acceso a comunidades aisladas

Las principales acciones de cada subprograma en términos de longitud, inversiones y fuentes de financiamiento se resumen en la **Tabla 2**.

Tabla 2. PRINCIPALES ACCIONES DEL PROGRAMA CARRETERO

| Subprograma | Longitud (Km) | Inversión (mdp) | PEF | Fuente de financiamiento | |
|---|---------------|-----------------|----------------|--------------------------|----------------------------|
| | | | | Concesiones | Aprovechamiento de activos |
| Modernización estratégica de la red | 9,023 | 126,569 | 73,076 | 21,303 | 32,190 |
| Libramiento y accesos | 1,320 | 44,328 | 1,868 | 23,120 | 19,340 |
| Carreteras inestables | 1,757 | 11,530 | 11,530 | - | - |
| Obras complementarias de la red nacional | 1,338 | 14,564 | 14,564 | - | - |
| Caminos rurales y alimentadores | 4,000 | 20,000 | 20,000 | - | - |
| | 17,438 | 216,991 | 121,037 | 44,423 | 51,530 |
| Conservación de la red federal | 44,757 | 40,392 | 40,392 | - | - |
| Estudios, proyectos y liberación de derechos la vía | - | 30,000 | 10,000 | 5,000 | 15,000 |
| Total | - | 287,383 | 171,429 | 48,423 | 66,530 |

Fuente: Programa Carretero 2007-2012.

4

La información para evaluar los avances del Programa Carretero es insuficiente, sin embargo, en la fiscalización del gasto en este rubro, se identifican desvíos de recursos e irregularidades.

En general, para la ejecución de los proyectos carreteros, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) se organiza por medio de los centros SCT establecidos en cada una de las entidades federativas del país, y su principal función es la elaboración de los proyectos ejecutivos de inversión. Existe poca información pública para valorar los efectos del Programa Carretero, sin

embargo, el informe de la Cuenta Pública de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) detectó múltiples irregularidades. En 2008, los 31 centros SCT del país recibieron un presupuesto de 18 mil ocho millones de pesos para la ejecución de los Proyectos de Infraestructura Económica de Carreteras.¹ Sin embargo, ninguno de los centros cumplió a cabalidad con sus proyectos.

¹ *Proyectos de infraestructura económica: incluye proyectos de construcción, adquisición, ampliación de activos fijos para la producción de bienes y servicios en sectores productivos principalmente, en el sector electricidad, hidrocarburos, carreteras, puertos, aeropuertos, agua potable, alcantarillado y saneamiento. SHCP y Unidad de Inversión, 2010.*

La Auditoría detectó desvío de recursos en todos los centros SCT del país, además de numerosas irregularidades administrativas y fiscales que impactaron 233 proyectos. Entre las principales deficiencias de carácter administrativo detectadas por la Auditoría Superior de la Federación en la revisión a los Proyectos de Infraestructura Económica de Carreteras se encuentran:

- **Reducción o desvío de recursos:** En 38 obras hubo reducción de recursos; en cinco, los recursos fueron transferidos a otros proyectos que no tenían relación alguna; en dos proyectos, los recursos se transfirieron para otras obras del Centro SCT. Alrededor de 71 proyectos carreteros se vieron afectados, ya que los recursos que estaban destinados para éstos se emplearon para finiquitos y ajuste de costos en otras obras.
- **Obras inconclusas:** en ocho proyectos carreteros existieron atrasos imputables a las empresas contratistas; en 11 carreteras, el monto del concurso resultó menor que lo presupuestado.
- **Cancelaciones y suspensiones:** en nueve proyectos, los funcionarios de la SCT no tenían siquiera los elementos básicos para la realización de la obra, como los estudios de factibilidad, proyectos ejecutivos, la liberación de los derechos de vía y demás requisitos. Veinte proyectos no estaban registrados en la cartera autorizada por la SHCP. Los recursos de 14 proyectos se etiquetaron de manera incorrecta; cuatro obras carreteras se suspendieron porque no se obtuvieron los derechos de vía; y en tres no se tuvieron los permisos por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

De acuerdo con la ASF, todo ello implicó violaciones a la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por parte de los funcionarios adscritos a la Subsecretaría de Infraestructura de la SCT. A lo largo y ancho del país, hay carreteras que llevan meses en espera de que en ellas se coloque la primera piedra, otras fueron suspendidas sin visos del día en que se podrán trasegar.

La CMIC (Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción) registra que, en 2009, el sector perdió 185 mil empleos por la falta de aplicación de los recursos en el rubro carretero.

Las irregularidades administrativas y fiscales detectadas por la ASF se explican, en gran medida, por la deficiente administración que impera en cada centro SCT del país. La ausencia de personal capacitado en los Centros SCT, en todos los niveles, ha ocasionado que estos no puedan concluir cabalmente con la elaboración de proyectos ejecutivos para obras de infraestructura carretera que cumplan con los criterios mínimos de eficiencia económica y técnica.

No obstante, existen otros elementos que han obstaculizado la consecución de los proyectos de infraestructura carretera en el país, tales como: problemas de planeación en el mediano y largo plazos; un proceso presupuestario sumamente politizado; un marco legal obsoleto en materia de expropiación; elaboración de proyectos ejecutivos deficientes así como un financiamiento limitado para obras de infraestructura carretera.

A continuación se analiza la dinámica de algunos de los principales obstáculos a los proyectos de infraestructura carretera en México:

5

La planeación del Programa Carretero no logra un equilibrio regional en la construcción de la red carretera del país y no existen criterios claros para evaluar el alcance de los proyectos.

Los objetivos para emprender el Programa Carretero (PC) 2007-2012 son muy generales y no se cuenta con criterios claros que permitan valorar el impacto económico de los proyectos o de las estrategias de desarrollo para las obras de la red carretera que se plantea construir. Se plantea incrementar la cobertura, calidad y competitividad de la infraestructura en México para ubicarlo entre los 30 países líderes en infraestructura (actualmente México ocupa el lugar 62 en el ranking de calidad de los caminos y el lugar 79 en el ranking general de infraestructura en el Reporte de Competitividad Mundial del Foro Económico Mundial, *WEF: 2010*).

No obstante, ninguno de los planteamientos anteriores responde a la pregunta **¿qué se quiere impulsar con los proyectos de infraestructura carretera en México?** Un objetivo para la construcción de la red carretera podría ser impulsar el comercio entre dos polos económicos existentes; otro, explorar y desarrollar nuevos nodos comerciales.

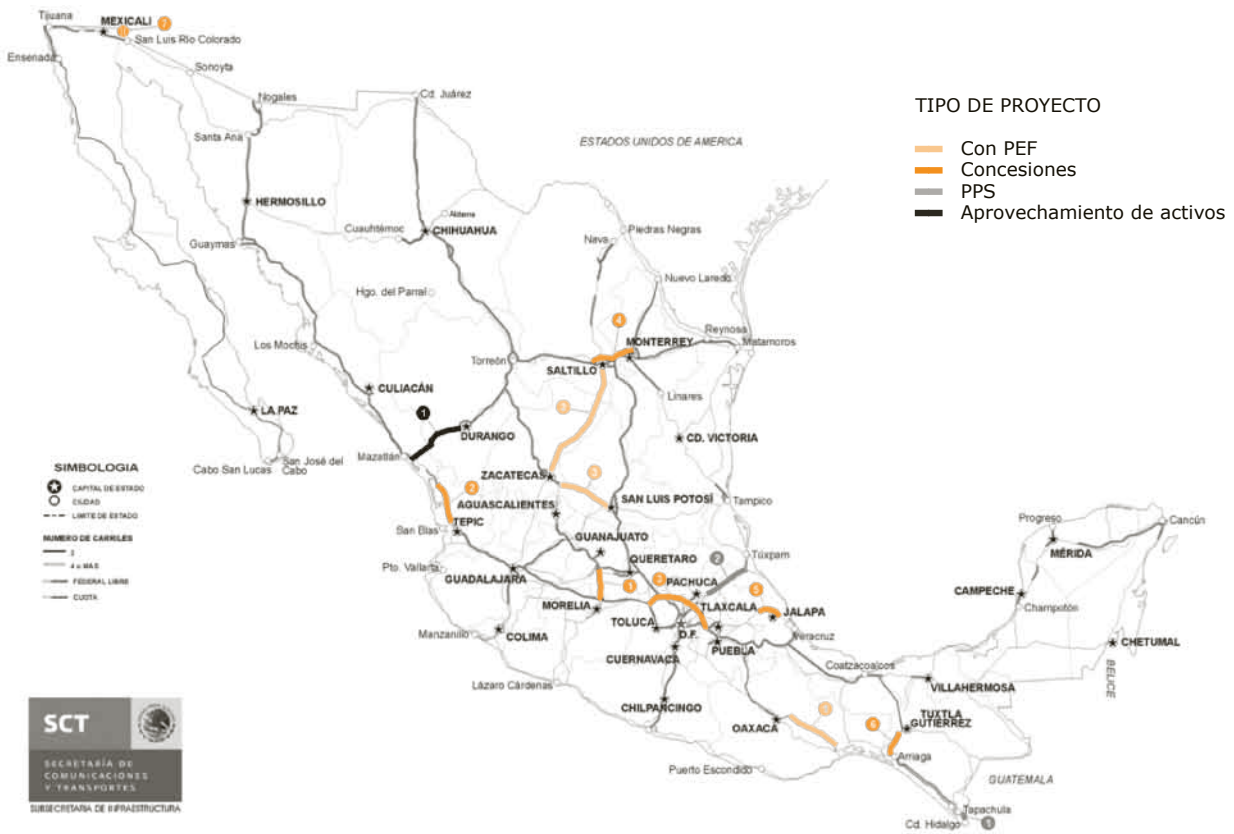
El problema es que en México no existen elementos para determinar cuáles son las prioridades de la red carretera a construir. Existe sólo un mapa de la SCT que muestra el programa maestro de la red carretera. **(Gráfica 4)**

En este se aprecia que la mayor parte de las nuevas carreteras se concentran en el centro y hacia el noreste (donde están los principales puertos de entrada a los Estados Unidos), por lo que se puede intuir que el propósito es conectar los polos económicos existentes y, de manera muy reducida, inducir nuevos polos de desarrollo, sobre todo en el sur del país.

Sin embargo, al observar la densidad carretera existente (km x 100 km²) y compararla con la red que se plantea construir, se aprecia que se sigue favoreciendo a los estados que ya tienen alta densidad carretera (sobre todo en el centro y occidente del país). Esto indica que **en la planeación de la red carretera no hay una visión clara de desarrollo regional equilibrado.**



Gráfica 4. PROGRAMA MAESTRO DE LA RED CARRETERA



6

Los enormes espacios de negociación en la planeación del presupuesto en infraestructura obstaculizan la selección de los proyectos óptimos.

En el proceso de presupuestación y programación del gasto de infraestructura intervienen en su definición las Unidades Responsables (UR) de las Secretarías. Éstas son las áreas que determinan los objetivos, metas, actividades y proyectos públicos en la materia. Cada año, las UR elaboran su Programa Operativo Anual (POA) que contiene el monto de recursos solicitado por cada una a la SHCP para el rubro de infraestructura física. Esta propuesta se incluye en el proyecto de Presupuesto de Egresos que se envía al Poder Legislativo.



Es interesante notar que las Unidades Responsables tienen dos momentos dentro del proceso presupuestario para cabildear e incidir en el monto asignado a proyectos de infraestructura:

- Antes de la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF), lo que implica una negociación con la SHCP al momento de definir los techos presupuestarios para cada programa.
- Antes de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) a través de un cabildeo directo con el Congreso.

En esta etapa de planeación, hay dos elementos que afectan de manera importante el proceso presupuestario en materia de infraestructura:

Por un lado, la escasa coordinación entre las UR y las áreas responsables de la administración y

finanzas de los recursos de la SHCP ha provocado que los proyectos finales plasmados en los Planes Operativos Anuales no siempre sean los más óptimos en términos económicos.

Por otro lado, los gobiernos estatales y municipales buscan ejercer una influencia creciente sobre las secretarías de estado correspondientes para incidir en los proyectos de infraestructura propuestos por las Unidades Responsables a la SHCP.

En ambos casos la SHCP, por razones de techo presupuestario, reduce la cantidad solicitada por la Unidad Responsable (UR). Pero en el proceso de negociación con el Congreso, tanto la UR o un grupo que representa a los gobiernos estatales, o ambos, cabildean con los integrantes de la Cámara Baja para influenciar en la toma de decisiones respecto al gasto aprobado.

7

El Congreso de la Unión es un actor relevante en la definición y negociación del gasto en infraestructura; sin embargo, no privilegia criterios técnico-económicos de asignación de financiamiento en proyectos carreteros.

En el periodo 2002 – 2008, el H. Congreso de la Unión modificó significativamente el presupuesto de infraestructura carretera en comparación con el proyecto de presupuesto para el sector de comunicaciones y transportes enviado por la SHCP.

La autoridad hacendaria del país casi siempre reduce la cantidad solicitada por la Unidad Responsable (UR) en el presupuesto original, con el objetivo de tener margen para responder a las

presiones de negociación en la aprobación del paquete presupuestal. Pero como se mencionó anteriormente, las propias UR o los gobiernos locales cabildean en el Congreso, por su cuenta o de manera conjunta, para lograr ampliaciones al proyecto del Ejecutivo Federal en el monto aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

De esta manera, **se registra que para la construcción de proyectos carreteros, el**

presupuesto aprobado por el Congreso para 2008 fue más del doble con respecto al solicitado por SHCP, como se puede observar en la Gráfica 5.

Es importante tomar en cuenta que, a raíz de los procesos de descentralización del gasto de los años noventa, los gobiernos locales intervienen de manera importante (sin estar oficialmente normado en algunas etapas) en la definición del programa de infraestructura a través de diversas instancias, entre las que destaca su poder de negociación en la Cámara de Diputados mediante la influencia de los gobernadores.

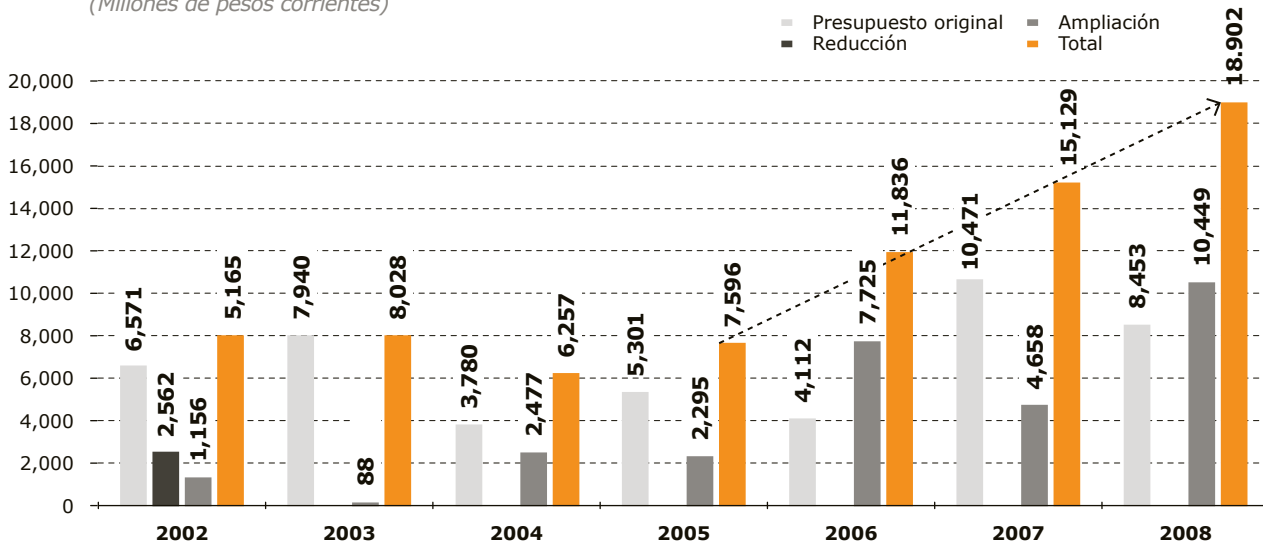
Por lo anterior, *el papel de los gobiernos estatales y municipales resulta clave en la definición del gasto público en infraestructura física, pues están presentes cabildeando a nivel tanto de las Unidades Responsables del gobierno federal como a través de sus representantes en el Congreso.* Sin embargo, es fundamental que las ampliaciones

presupuestales en infraestructura respondan a criterios técnico-económicos de los proyectos y no reflejen únicamente acuerdos políticos con tintes electorales.

Dado el margen de maniobra que tiene el Congreso para modificar el presupuesto en infraestructura, es fundamental acotar al Poder Legislativo para evitar discrecionalidad en sus decisiones en la materia. Por otro lado, es imprescindible profesionalizar al Congreso con una oficina sólida de análisis de manera que las decisiones que se tomen estén sustentadas en los ámbitos jurídico, económico y social.²



Gráfica 5. MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS AL SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
(Millones de pesos corrientes)



Fuente: Programa Operativo Anual (SCT); Diario Oficial de la Federación, varios años.

² Algo parecido a la Congressional Budget Office. En la actualidad existe una oficina de finanzas públicas, pero carece de personal y peso para soportar una tarea como la que se requiere en el país.

8

La deficiente administración de los centros SCT del país ocasionó proyectos ejecutivos mal elaborados.

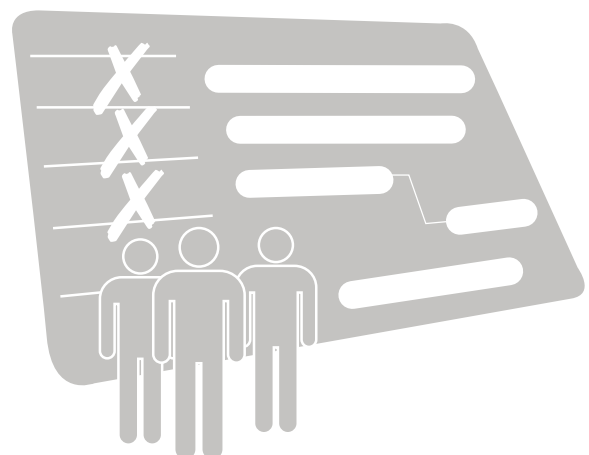
El PC requiere que la SCT establezca los mecanismos para garantizar que las obras de infraestructura se desarrollen en tiempo y forma, lo que implica, a su vez, que se consideren la planeación, presupuestación, contratación y ejecución para que cada proyecto aprobado sea el de mayor rentabilidad social y económica.

La elaboración de los proyectos es una etapa crítica, ya que sin ésta no se puede evaluar el proyecto en términos de financiamiento privado. Como se mencionó anteriormente, la Auditoría Superior de la Federación encontró que la mayor parte de las irregularidades administrativas y fiscales registradas en los proyectos de infraestructura carretera responden a la deficiente administración de los Centros SCT del país. La ausencia de personal con experiencia técnica y conocimiento económico en los Centros SCT ha ocasionado que estos no puedan concluir cabalmente con la elaboración de proyectos ejecutivos para la construcción de las carreteras marcadas en el PC.

Generalmente, los centros SCT emiten información incompleta de proyectos o asignan recursos a obras que no están incluidas en el Plan Nacional de Infraestructura, por lo que la SHCP tiene que devolverlos para su revisión, con lo que las obras se retrasan aún más. En este proceso también interviene la premura política que reduce el plazo para elaborar proyectos que incluyan expedientes técnicos sólidos.

Adicionalmente, todas las obras de infraestructura deben pasar por un proceso de doble licitación según la ley. Esto implica que se licitan por separado los proyectos ejecutivos y la construcción de las obras. Cada licitación puede tardar hasta tres meses, lo cual sumado a los 9 meses que toma integrar un proyecto ejecutivo, hace que los proyectos de la SCT les tome en promedio entre 24 y 36 meses para madurar. Por último, **cabe resaltar que se desconoce la tasa de descuento con la que se calculan los costos y beneficios netos de las carreteras.**

Esto es crucial para el éxito, fracaso y evaluación de cualquier obra de infraestructura. Es necesario, entonces, que la Unidad de Inversiones de la SHCP publique la metodología para el cálculo de la tasa de descuento para cada proyecto. De lo contrario, la factibilidad económica será siempre de dudosa calidad.



9

El marco legal en materia de expropiación es obsoleto y dificulta la liberación de los derechos de vía y uso de suelo para iniciar los proyectos carreteros.



Anteriormente, uno de los motivos por los que las obras mostraban atraso era una ley obsoleta en materia de expropiación. Esta es una materia compleja en este país, además de que se ha visto influenciada por movilizaciones de la sociedad para impedir las construcciones cuando los habitantes de un predio a expropiar se ven perjudicados (el caso de San Salvador Atenco es el más notorio).

Hoy en día, afortunadamente, se cuenta con una nueva Ley de Expropiación. El problema es que esta ley se modernizó dos años después de iniciada la actual administración (en 2008), es decir, después de poner en marcha el Plan Carretero (PC) 2007-2012. Este factor, sin duda, perjudicó de manera notable el avance del PC.

Por otro lado, *la liberación de los derechos de vía es un verdadero obstáculo pues los largos y tardados trámites para lograrlo se convierten en uno de las principales limitantes para el inicio de obras de infraestructura en el país.*

Para ilustrar lo anterior se mencionan algunos de los trámites que deben realizarse para obtener la liberación de los derechos de vía:

Primero, es necesario iniciar una investigación en materia de registro de la propiedad;

Segundo, verificar el domicilio pleno para definir si se trata de propiedad ejidal; después, solicitar permisos de uso de suelo; obtener el permiso; realizar un avalúo maestro; realizar el estudio de costo-beneficio; y, posteriormente, realizar el proyecto ejecutivo.

Una vez establecido esto, es necesario llevar a cabo la expropiación con un proceso lento y tortuoso de negociación de precios (y si se trata de ejido, una serie de circunstancias en materia de representación de la junta ejidal). Después se realizan los pagos y se toma posesión de la propiedad.

Sin embargo, cabe destacar que en cualquier etapa de todo este proceso puede interponerse el recurso de amparo, con lo que se puede retrasar aún más la obra. En suma, el proceso para la obtención de los derechos de vía es muy complejo y sujeto a un buen número de vicisitudes jurídicas y hasta políticas.

10

Hoy en día existen nuevos esquemas de financiamiento privado, no obstante, los proyectos de infraestructura carretera siguen dependiendo, en gran medida, de una inversión pública insuficiente.

El financiamiento ha sido uno de los obstáculos tradicionales para la ampliación de la red carretera en el país. El problema fue que **el país pasó de invertir recursos públicos de cerca de 3 puntos porcentuales del PIB en los años 1960- 1970, para invertir un promedio de sólo 0.34% en carreteras para el periodo 2000- 2006.**

En la presente administración la inversión en carreteras se ha incrementado considerablemente respecto a las dos administraciones pasadas, pero no ha sido suficiente para que ello se manifieste en términos de competitividad en infraestructura o en un aumento importante del porcentaje de inversión respecto al PIB.

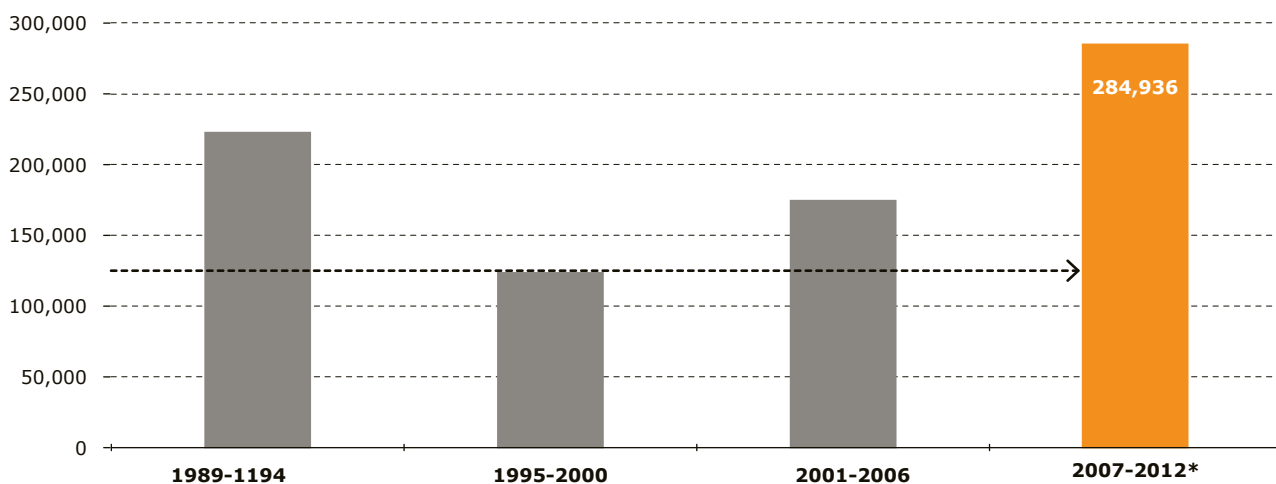
El esfuerzo de la administración de Felipe Calderón por incrementar los recursos destinados al rubro de infraestructura carretera es más visible al observar la inversión acumulada por sexenio. En ella se observa un monto 284 mil millones de pesos en lo que va del sexenio.

En cuanto a la composición del financiamiento (inversión pública o privada) para infraestructura carretera durante los sexenios pasados, destaca la administración Salinas, cuando las concesiones privadas fueron el común denominador de la inversión carretera.

Desafortunadamente, esta forma de financiamiento se desvirtuó debido, entre otras cosas,

Gráfica 6. INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA ACUMULADA POR SEXENIO

(Millones de pesos de 2009 = 100)



Fuente: Hernández, 2010

* Proyectos del PC 2007 - 2012

a un proceso de licitación irregular y mal diseñado, las evaluaciones costo-beneficio fueron alteradas, y la crisis de 1995 que generó una importante alza de las tasas de interés, con lo que los concesionarios enfrentaron importantes problemas de liquidez y solvencia.

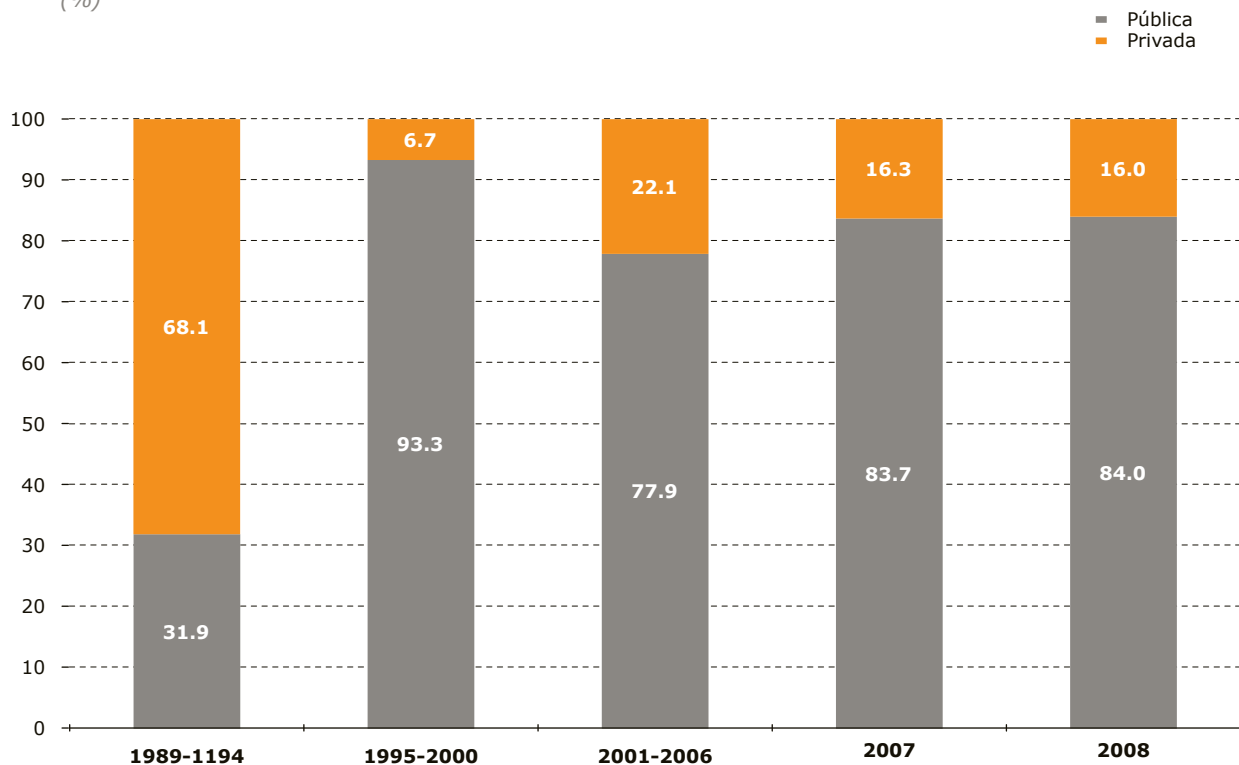
A partir de 1995, las administraciones federales han dependido en mayor medida de esquemas de inversión pública para financiar los proyectos de infraestructura carretera, en los cuales se registra una participación cercana a 80% dentro del total de inversión en el sector.

En México existen diferentes esquemas de participación privada para financiar proyectos de infraestructura carretera. Entre los esquemas vigentes se encuentran:

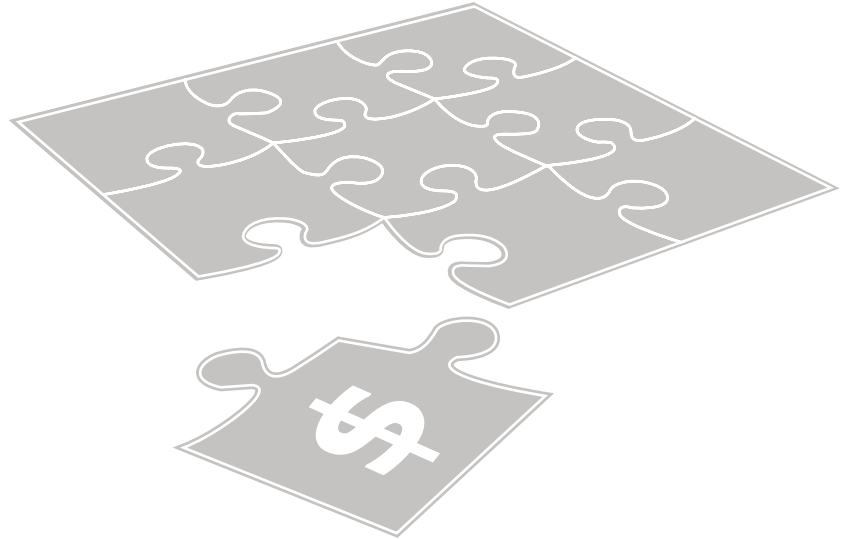
- a) Concesiones carreteras en dos épocas: principios de los noventa y a partir del sexenio anterior.
- b) PIDIREGAS, con las reformas de 1995 a la Ley de Presupuesto y a la Ley de Deuda Pública.
- c) Contratos de largo plazo, como el proyecto LNG de Altamira.
- d) Proyectos para Prestación de Servicios (PPS).
- e) Arrendamientos financieros.

Es interesante notar que esta administración está retomando esquemas de participación privada para financiar proyectos carreteros, especialmente a través de los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS), que implican un contrato de

Gráfica 7. ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LA INVERSIÓN CARRETERA
(%)



Fuente: Elaboración propia con datos de SCT.



servicios a largo plazo en el cual se definen niveles de calidad, estándares de desempeño y mecanismos de deducción de pago.

A cambio de estos servicios, el inversionista-proveedor recibe un pago, mismo que el gobierno federal registra como gasto corriente y tiene prioridad en el proceso de presupuestación.

Asimismo, *se creó el Fondo Nacional para Infraestructura (FONADIN) que es el vehículo de coordinación del Gobierno Federal para el desarrollo de infraestructura en los sectores de comunicaciones, transporte, agua, medio ambiente y turismo.* El Fondo apoya en la planeación, diseño, construcción y transferencia de proyectos de infraestructura con impacto social o rentabilidad económica en los que participe el sector privado. En total, los recursos del FONADIN sumaron en un principio 40 mil millones de pesos, y se espera que con la realización de los activos con los que cuenta, en los próximos 5 años pueda canalizar recursos hasta por 270 mil millones de pesos.

En general, a pesar de la crisis 2008-2009 que afectó a los inversionistas, ha habido un incremento importante de recursos para financiar los proyectos carreteros. Sin embargo, es fundamental lograr equilibrar los esquemas de financiamiento en proyectos de infraestructura carretera para estimular la inversión privada y disminuir la dependencia de la inversión pública.



Recomendaciones

México necesita incrementar con urgencia la inversión en proyectos carreteros para lograr que la infraestructura se convierta en un motor que impulse la competitividad y el crecimiento económico del país. Existen acciones que podrían generar cambios visibles en la calidad y cobertura de la red carretera. *Es necesario que México supere los obstáculos administrativos y presupuestarios que afectan y retrasan los proyectos de inversión, para ello, se recomienda:*

- Establecer objetivos claros para la red carretera que se plantea construir en términos de desarrollo comercial, derramas económicas y favorecer equilibrios regionales.
- Hacer eficiente el funcionamiento y la administración de los Centros SCT para mejorar la capacidad técnica del personal que elabora los proyectos ejecutivos, asegurando que todos cuenten con los elementos necesarios y suficientes para la ejecución de recursos, evitando así atrasos, transferencia de recursos o subejercicios.
- Evitar la persistencia de un proceso de presupuestación sumamente politizado, donde el Congreso interviene sin tomar en cuenta los elementos técnicos de obras y utiliza el rubro carretero como herramienta de negociación política.
- Avanzar hacia un sistema de licitaciones integral que reduzca la maduración de los proyectos SCT de 24 y 36 meses, a 12 o 24 meses.
- Realizar las reformas necesarias a la Ley de Expropiación para agilizar y reducir los trámites y procesos para la obtención de los derechos de vía y uso de suelo; así como resolver los vacíos jurídicos en materia de amparos.
- Generar la información necesaria para analizar la factibilidad económica de todos los proyectos de infraestructura carretera y generar métricas pertinentes para evaluar el impacto, los procesos, la eficiencia, la pertinencia y el costo-beneficio en el uso de los recursos destinados a este rubro.

Referencias

- Aaron, H. (1990) "*Discussion of ¿Why Is Infrastructure important?¿*". In Munnell, Alicia (ed.) *Is There a Shortfall in Public Capital Investment?* Conference Series No. 34 Federal Reserve Bank in Boston, June.
- Agenor, P. R. y Blanca Moreno (2006). *Public Infrastructure and Growth: New Channels and Policy Implication*. World Bank Working Paper, WPS4064.
- Aschauer, D. (1989) "*Is Public Expenditure Productive?*" *Journal of Monetary Economics*, March. Vol. 23.
- (1989) "*Does Public Capital Crowd Out Private Investment?*" *Journal of Monetary Economics*. September Vol, 24.
- (1990). *Public Investment and Private Sector Growth* Washington DC. Economic Policy Institute.
- Costa, J. S., R. ELLSON and R. MARTIN (1987) "*Public Capital, Regional Output and Development: Some Empirical Evidence.*" *Journal of Regional Science*, August, Vol 27.
- Eberts, R. and FOGGARTY, M. (1987) "*Estimating the Relationship Between Local Public and Private Investment*" Federal Reserve Bank of Cleveland. Working Paper No. 8703.
- Evans, P. and KARRAS G. (1992). "*Are Government Activities Productive? Evidence from a US States Panel*". In *Review of Economics and Statistics*.
- Fontenla, M. and Noriega, A. (2006) "*Infraestructura Pública y Crecimiento: el caso Mexicano*" *El Trimestre Económico*. México. Forthcoming.
- Garcia Mila, T. and MCGUIRE, T. (1992) "*The Contribution of Publicly Provided Inputs to States' Economies*" In *Regional Science and Urban Economics*.
- Hernández, F. and B. Jarillo-Rabbling (2008), *Is Local Beautiful?, Decentralization in Mexico in the Presence of Elite Capture*, World Development. North Holland Elsevier.

- Holzeakin D. (1988) *"Private Output, Government Capital and the Infrastructure Crisis"*. Discussion Paper Series No. 394, New York: Columbia University, May.
- and Schwartz, A. (1994) *Infrastructure in a Structural Model of Economic Growth*. NBER working papers series No. 4824. Cambridge Mass.
- Jorgenson, D. (1991) *"Fragile Statistical Foundations: The Macroeconomics of Public Infrastructure Investment"* in *Infrastructure Needs and Policy Options for the 1990s* edited by American Enterprise Institute. Washington DC, February.
- Munnell, A. (1990) *"Why Has Productivity Declined? Productivity and Public Infrastructure"* *New England Economic Review*, Federal Reserve Bank of Boston, September.
- (1992). *"Infrastructure Investment and Economic Growth"* *Journal Of Economic Perspectives*, Vol, 6, No. 4.



M É X I C O
EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

México Evalúa, 2011

www.mexicoevalua.org

CALIDAD
salud
Financiamiento
resultados
Atención
MÉDICA
eficiencia
protección SOCIAL
SEGURO
popular
cobertura RESULTADOS
mortalidad
infantil
gasto PÚBLICO
acceso
FINANCIAMIENTO
Social resultados
ATENCIÓN gasto

¿GASTAMOS
PARA
MEJORAR?

10 puntos para **ENTENDER**

**EL GASTO EN SALUD
EN MÉXICO:**

En el Marco de la Cobertura Universal



MÉXICO
EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Contenido

El gasto en salud en México

**¿Gastamos
para mejorar?**
Presentación

3

**El gasto en salud
en México**
Introducción

4

**En el marco de
la Cobertura
Universal**

5

Recomendaciones

Referencias

2011 México Evalúa Centro de Análisis de Políticas Públicas.

Reporte elaborado por México Evalúa con base en el documento *Gasto en Salud en México: En el Marco de la Cobertura Universal* preparado por la Dra. Nelly Aguilera para México Evalúa, 2010.

La institución agradece su apoyo a The William and Flora Hewlett Foundation para el desarrollo de estos estudios dentro de nuestro programa de rendición de cuentas y gasto público.

¿Gastamos para mejorar?

Presentación

El presente documento es parte de la Serie: **¿Gastamos para mejorar?**, la cual reúne estudios sobre la calidad del gasto público y sus resultados más visibles en sectores clave para el país como educación, salud, infraestructura, gasto federalizado y gasto social.

México Evalúa convocó a un grupo de investigadores, académicos y expertos que se dieron a la tarea de valorar los efectos del gasto en el desarrollo del país, así como en el bienestar de los ciudadanos en el corto y mediano plazo. Como resultado, los estudios evidenciaron que el gasto público en México tiene efectos limitados para promover el crecimiento económico y la equidad de oportunidades.

Las razones para la enorme desconexión entre el nivel de gasto público realizado y los resultados obtenidos son muy particulares a cada sector. Sin embargo, existe una serie de elementos comunes que explican en gran medida la falta de calidad y eficiencia del gasto público en el país, tales como:

- El uso político del presupuesto
- Un arreglo federal disfuncional y oneroso
- La falta de mecanismos efectivos de control y rendición de cuentas
- Escasos indicadores relevantes para medir el impacto real del gasto

Un gasto público ineficiente y de impacto limitado no puede admitirse en un país que subsiste con tantas carencias sociales y económicas y enfrenta un escenario de recursos públicos escasos. Es por eso que este esfuerzo conjunto entre academia y sociedad civil busca contribuir con evidencia y hallazgos relevantes al debate público, aportar elementos para guiar la toma de decisiones y traducir propuestas en políticas públicas que mejoren la gestión de recursos y el bienestar de los ciudadanos.

En **México Evalúa** estamos convencidos de que sólo a través del acceso a información útil y confiable, sumado a la participación conjunta de instituciones académicas y sociedad, impulsaremos al gobierno a actuar con transparencia y efectividad.

Edna Jaime
Directora General
México Evalúa

México Evalúa,
Centro de Análisis
en Políticas Públicas, A.C.
 Septiembre, 2011.



El gasto en salud en México:

Introducción

.....

Durante las últimas décadas, el financiamiento público para la atención del sector salud del país ha aumentado de forma significativa. Principalmente se ha incrementado el gasto dirigido a la población que no tiene acceso a la seguridad social, con lo cual se busca cerrar las brechas del financiamiento entre la población que cuenta con ella y la que carece de la misma. No obstante, existen indicios de que el incremento constante del gasto no se está traduciendo, al mismo ritmo, en mejoras de salud para la población, mayor número de servicios otorgados, así como a mayores recursos físicos y materiales destinados a dicho propósito. En general, se observa que el sistema de salud mantiene un elevado costo administrativo que distrae recursos del cuidado médico de la población, la asignación del financiamiento público mantiene una tendencia inercial y el uso de los recursos está restringido por una estructura poco integrada del sistema de salud. En este sentido, este documento analiza el funcionamiento del sistema de salud en México y el comportamiento histórico del gasto en la materia, en el marco de una política de cobertura universal. Con ello, se busca proponer estrategias para mejorar y hacer eficiente el uso y ejercicio de dichos recursos.

CALIDAD
salud
Financiamiento
resultados
Atención
MÉDICA
eficiencia
protección SOCIAL
SEGURO
popular
cobertura RESULTADOS
mortalidad
infantil
gasto PÚBLICO
acceso
FINANCIAMIENTO
Social resultados
ATENCIÓN gasto

El gasto en salud en México

En el marco de la Cobertura Universal

La salud en México, como en otros países, es altamente valorada por la población y las sociedades están dispuestas a sacrificar consumo de otros bienes por obtener una vida saludable, más larga y de calidad (*Hall y Jones 2004*). En respuesta a esta necesidad, la política gubernamental ha buscado sostener una tendencia creciente del financiamiento de este tipo de servicios.

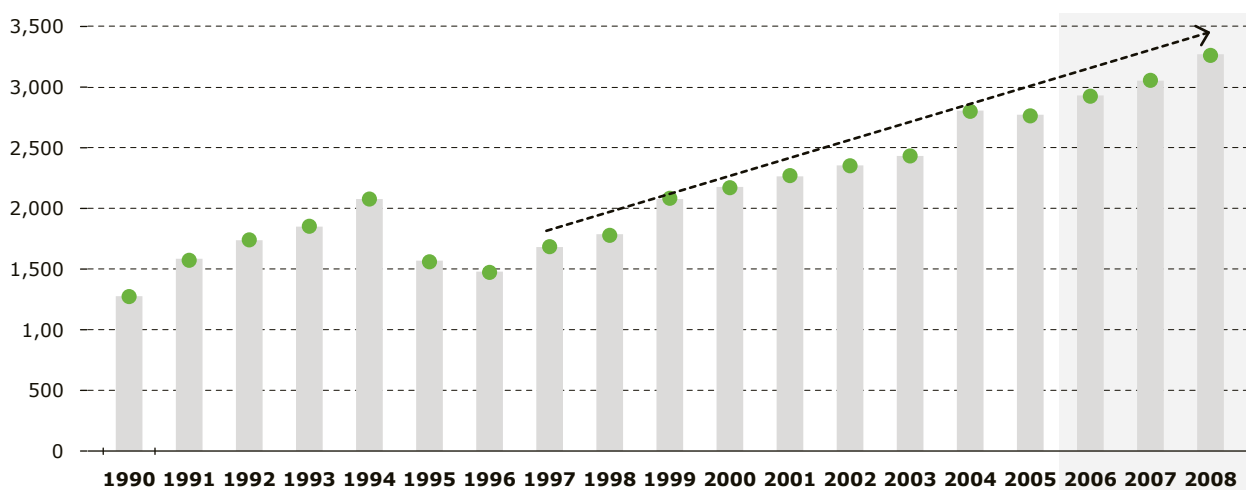
El gasto público en salud del país ha registrado un aumento importante en los últimos años. De hecho, se observa un crecimiento de los recursos públicos por persona en este rubro al pasar de un gasto de 1,235 pesos por habitante en 1990 a 3,125 pesos en 2008, lo que significa un crecimiento del 153%. Se espera que en los próximos años haya un incremento mayor del porcentaje de

ingresos disponibles destinados a salud en el país y en la mayor parte del continente (*Martínez, Aguilera y Quintana 2009*).

El principal rubro que explica el incremento del gasto público en salud es el financiamiento destinado a la población que carece de seguridad social a través del Sistema de Protección Social en Salud, conocido como Seguro Popular y administrado a nivel federal en materia de afiliación y comprobación de gastos por la Comisión Nacional de Protección Social en Salud. Actualmente, este sistema da cobertura a 31 millones de personas y, en comparación con las instituciones de salud del país, ocupa el segundo lugar en tamaño y cobertura de población. En primer lugar se encuentra el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que atiende a 49 millones de afiliados.

Gráfica 1. GASTO PÚBLICO TOTAL EN SALUD POR HABITANTE 1990-2008

(Pesos a precios de 2008)



Fuente: Secretaría de Salud. Dirección General de Información en Salud. Sistema de Cuentas en Salud a Nivel Federal y Estatal (SICUENTAS), México 2010.

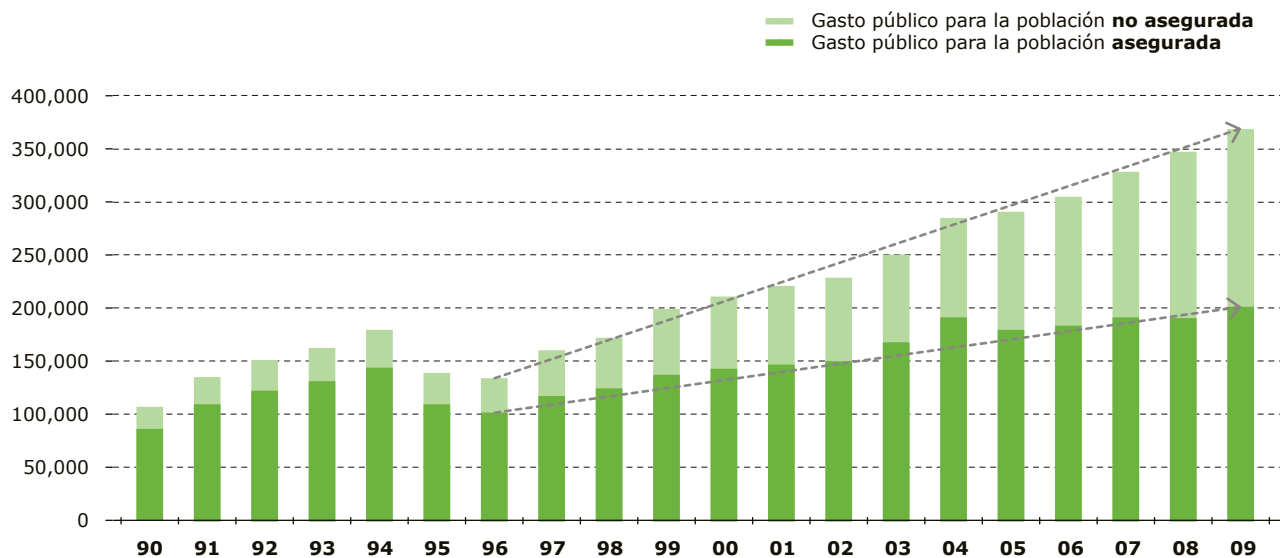
En general, un mayor gasto público se justifica por la necesidad de disminuir las desigualdades y el gasto de bolsillo al que están expuestas las personas y que, en el caso de las familias ubicadas en los niveles más bajos de ingreso, las pone en riesgo de caer en condición de pobreza (Knaul y Frenk 2005).

Si bien existe evidencia para justificar un mayor gasto público (CMMS 2006, OCDE 2005), **hay indicios de que la introducción del Sistema de Protección Social¹ en Salud no ha cambiado de forma significativa el panorama general del sistema, por lo que se observa un bajo impacto agregado del gasto en salud.**



Gráfica 2. GASTO PÚBLICO POR POBLACIÓN ASEGURADA Y NO ASEGURADA

(Millones de pesos de 2009)



Fuente: Secretaría de Salud. Dirección General de Información en Salud. Sistema de Cuentas en Salud a Nivel Federal y Estatal (SICUENTAS), México 2010.

¹ En 2003 se reformó la Ley General de Salud para crear el Sistema de Protección Social en Salud, que entra en vigor el 1 de enero de 2004. Explícitamente, el programa busca, a través del aseguramiento, reducir los gastos de bolsillo y catastróficos, promover la eficiencia, distribuir de forma más equitativa los recursos y mejorar la calidad de los servicios de salud (Knaul y Frenk, 2005). Implícitamente, la reforma permite al gobierno federal regular la acción de los estados y ejercer un mayor control sobre el gasto, al mismo tiempo que centralizar el gasto en salud destinado a financiar las enfermedades asociadas a gastos catastróficos (Martínez, Aguilera y Chernichovsky, 2010).

1

El incremento del gasto en salud no ha mejorado la salud de las personas.

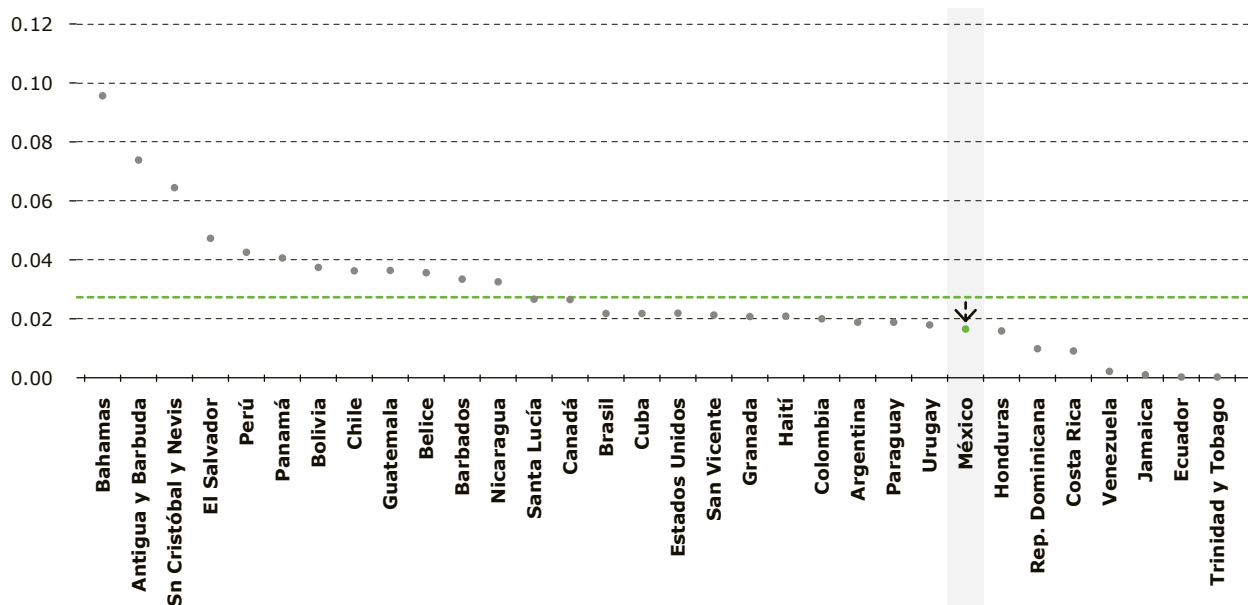
Un indicador útil para medir el efecto del gasto en las condiciones de salud de la población es el coeficiente de efectividad (Hall y Jones, 2004). El coeficiente permite analizar, de manera conjunta, la evolución del gasto público destinado a salud y su impacto en el comportamiento de indicadores de salud de la población² (en este caso la expectativa de vida al nacer).

Al comparar el coeficiente de efectividad de todos los países del continente americano, se observa que México tiene un coeficiente de efectividad

por debajo del promedio e incluso, se ubica por debajo del coeficiente de países similares como Brasil, Chile o Colombia. Esto significa que el presupuesto que México ha destinado a los servicios de salud no se está traduciendo en resultados que mejoren las condiciones de salud de la población.

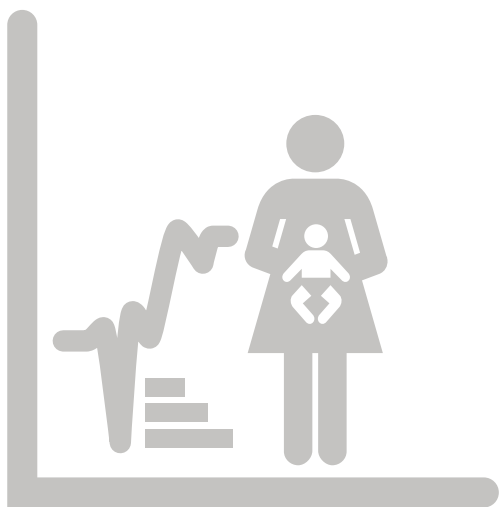
Es importante aclarar que este coeficiente fue calculado con datos hasta 2006, por lo que no captura la creciente expansión del Sistema de Protección Social en Salud y los efectos del

Gráfica 3. COEFICIENTE DE EFECTIVIDAD DEL GASTO TOTAL EN SALUD



Fuente: Tomado de Martínez, Aguilera y Quintana 2009.

² El coeficiente de efectividad (Hall y Jones, 2004) y la Curva de Preston (Preston, 1975) son datos comúnmente utilizados que relacionan el gasto en salud y la salud de la población. Sin embargo, debe ser usado con cuidado pues es altamente dependiente a los cambios en las tasas de mortalidad infantil. Es un indicador útil, al compararlo a México con países similares socio-demográficamente.



Seguro Popular en los últimos años. No obstante, hay evidencia que sugiere que no existe un comportamiento significativamente distinto en los últimos años.

Por ejemplo, al revisar las estadísticas del estado de salud en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2010), se observa que el indicador de mortalidad infantil de la población mexicana registró un nivel de 15.2 muertes por 1,000 nacidos vivos, durante 2008. Sin embargo, en comparación con el promedio de la OCDE, **la mortalidad infantil en México es la segunda más alta y tiene un nivel 3 veces superior al promedio de la OCDE** (4.7 muertes por 1,000 nacidos vivos).

2

La atención médica y la infraestructura en salud no han crecido al mismo ritmo que el gasto en salud.

A pesar de los esfuerzos realizados para incrementar el gasto en salud de manera sostenida, esto no se refleja en un crecimiento de la misma magnitud de los servicios de atención médica e infraestructura. De acuerdo con la publicación Eco-Salud OCDE 2010, *México mantiene una oferta de servicios de salud por debajo de los estándares de la OCDE.*

De esta manera, en 2008 **el número de camas para cuidados de enfermedades agudas en el país fue de 1.6 por cada 1,000 habitantes, mientras que el promedio de la OCDE fue de 3.6 camas.** En términos del número de médicos, **la población mexicana cuenta con 2 por cada 1,000 habitantes, en tanto que la media de la OCDE es de 3.2 médicos.**

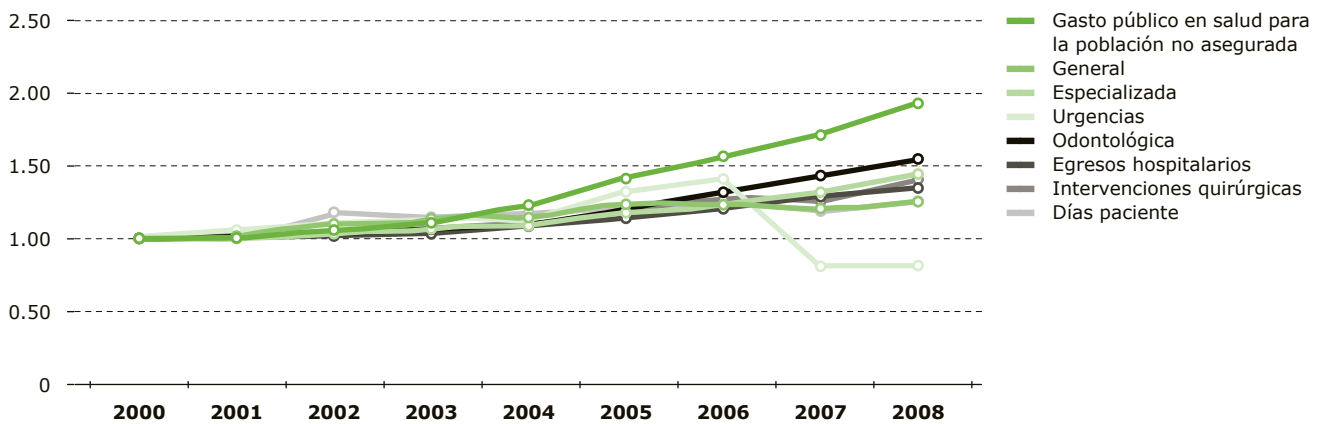
En materia de disponibilidad de equipo de diagnóstico de alta tecnología, existen amplios rezagos debido a sus altos costos. Por ejemplo, **el número de equipos de imagenología por resonancia magnética (o tomografía) es de 1.5 por millón de habitantes, mientras que el promedio de la OCDE es de 12.6 equipos por millón de habitantes.** Como se puede observar en las **Gráficas 4 y 5**, uno de los únicos posibles efectos positivos del gasto se refiere a la disminución de urgencias médicas.

A pesar de lo anterior, hay algunos aspectos del Sistema de Protección Social en Salud que sí han tenido impacto en cierto grupo de la población, como lo demuestran algunos estudios y análisis experimentales enfocados en las zonas rurales

(ver Secretaría de Salud, 2007a; Sosa-Rubí y Harris, 2009). Ello indica que la introducción del Sistema de Protección Social en Salud no ha cambiado de forma significativa el panorama general del sistema de salud y se observa un bajo “impacto agregado”.

Gráfica 4. GASTO PÚBLICO PER CÁPITA PARA LA POBLACIÓN NO ASEGURADA Y SERVICIOS OTORGADOS A LA POBLACIÓN NO ASEGURADA* 2000-2008

(Por cada 1,000 habitantes)

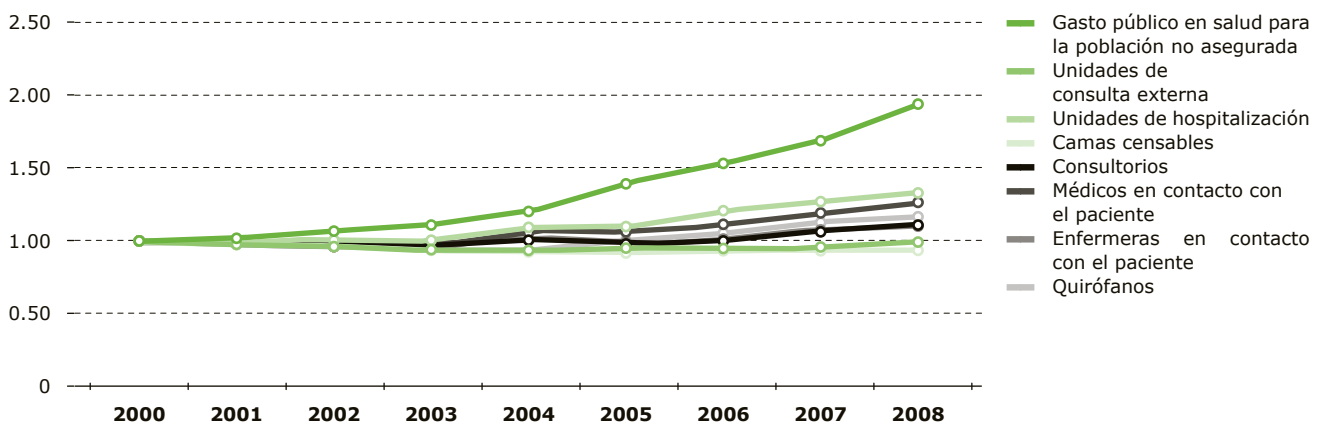


Fuentes: Secretaría de Salud. Dirección General de Información en Salud. Sistema de Cuentas en Salud a Nivel Federal y Estatal (SICUENTAS), México 2010. La población no asegurada se tomó de CONAPO.

*Servicios se refiere a los otorgados a la población atendida por SS y SESA. (2000=1)

Gráfica 5. GASTO PÚBLICO PER CÁPITA PARA LA POBLACIÓN NO ASEGURADA, RECURSOS HUMANOS E INFRAESTRUCTURA MÉDICA PARA LA POBLACIÓN NO ASEGURADA* 2000-2008

(Por cada 1,000 habitantes)



Fuentes: Secretaría de Salud. Dirección General de Información en Salud. Sistema de Cuentas en Salud a Nivel Federal y Estatal (SICUENTAS), México 2010. La población no asegurada se tomó de CONAPO

*Infraestructura médica y recursos humanos se refiere a la de SS y SESA. (2000=1)

3

El gasto público no está sustituyendo el desembolso que las familias realizan para pagar atención médica y existen diferencias en la cobertura de salud según el nivel de ingreso de los hogares.

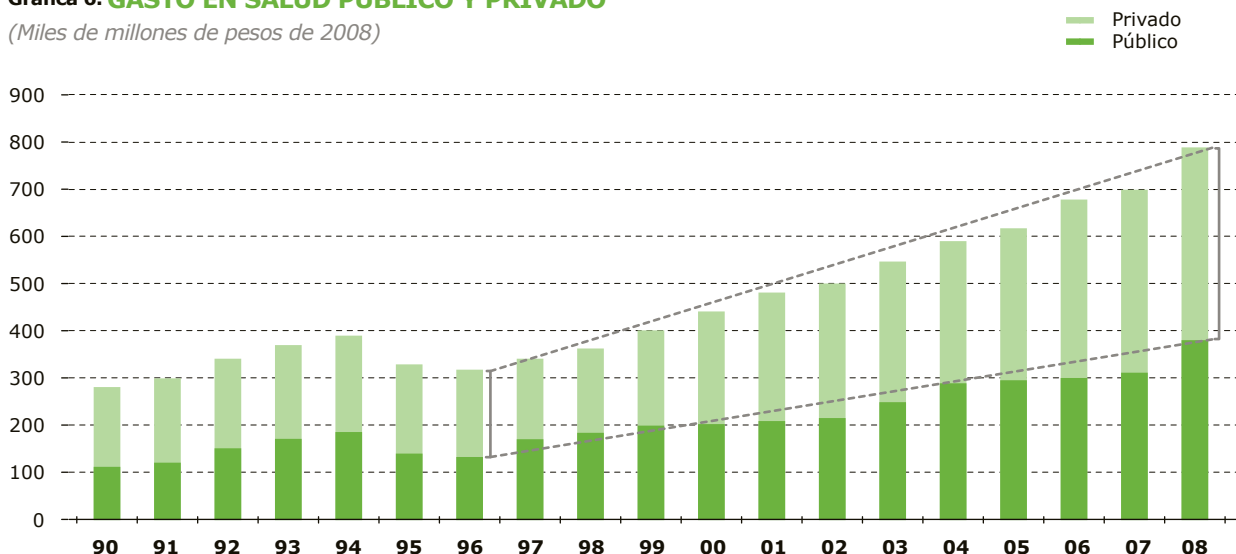
Uno de los efectos deseables del aumento del financiamiento público es la reducción del gasto privado en salud, ya que permite a las personas dirigir parte de su gasto al mayor consumo de otros bienes (Murphy y Topel 2005 y Martínez y Aguilera 2010). Sin embargo, al revisar la composición del gasto total en salud del país, se observa que **el gasto total ha crecido en respuesta al incremento de recursos públicos, pero también al crecimiento del gasto privado.**

Esto significa que no hay un efecto desplazamiento del gasto privado provocado por un mayor gasto público, aunque debe aclararse que la introducción del Sistema de Protección Social en Salud sí ha estado asociada a un menor gasto privado de las familias beneficiarias (Barros 2009).

Por otro lado, al analizar la cobertura de servicios en salud por nivel de ingresos de los hogares, ésta muestra amplias diferencias: **cerca del 45% de las familias ubicadas en el decil de ingresos más bajo del país, únicamente tiene acceso a los servicios de salud proporcionados por la Secretaría de Salud y el Programa IMSS Oportunidades.** En el caso de los hogares con el mayor nivel de ingresos, el 56% recibe atención del ISSSTE, IMSS, PEMEX, Defensa, Marina, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia y, en una menor proporción, de la Secretaría de Salud y el Programa IMSS Oportunidades. Como se puede observar, **el acceso a servicios de salud aún no es universal y los sectores más vulnerables tienen pocas opciones de atención médica.**

Gráfica 6. GASTO EN SALUD PÚBLICO Y PRIVADO

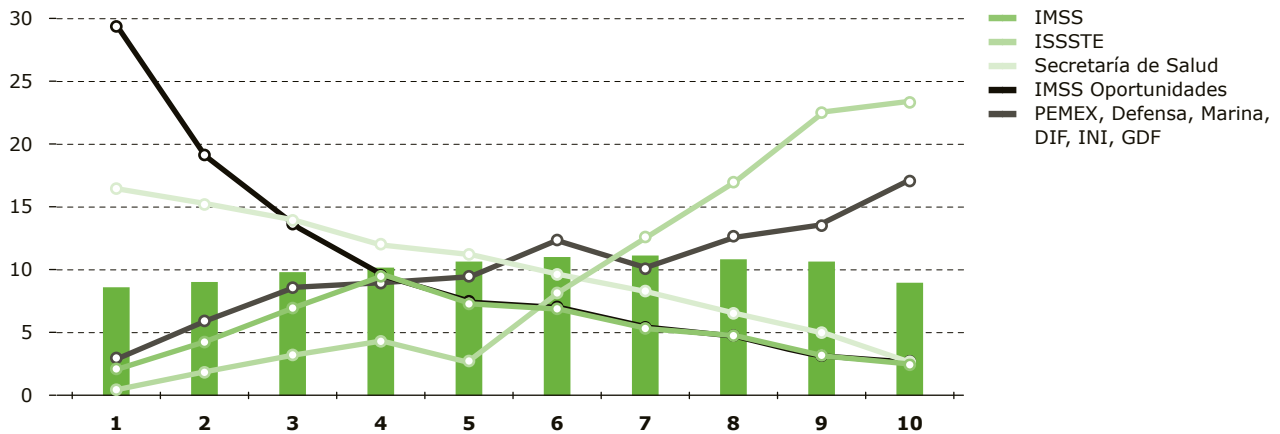
(Miles de millones de pesos de 2008)



Fuente: Información de Salud de la OCDE (2009).

Gráfica 7. COBERTURA EN SALUD DE ACUERDO AL NIVEL DE INGRESO

(Porcentaje de la población)



Fuente: Investigación de John Scott, 2010.

De acuerdo con lo anterior, se pueden adelantar dos factores, que no son excluyentes y que obstaculizan el desempeño y la efectividad del presupuesto público en salud.

El primero se refiere al **cambio en el perfil epidemiológico de la población que ha propiciado que se eleven los costos de atención médica.** Actualmente, los habitantes

tienen padecimientos y enfermedades más costosas de atender, lo que implica mayor especialización y costo del personal médico, así como medicamentos más caros.

El **segundo consiste en el uso ineficiente del financiamiento público, el cual provoca la pérdida de recursos que no llegan a la atención médica.** Respecto al uso del gasto en salud, su problemática se detalla a continuación.

4

El sistema de salud tiene un elevado costo administrativo, lo que distrae recursos que podrían dirigirse a la provisión de un mayor número de servicios de cuidado médico.

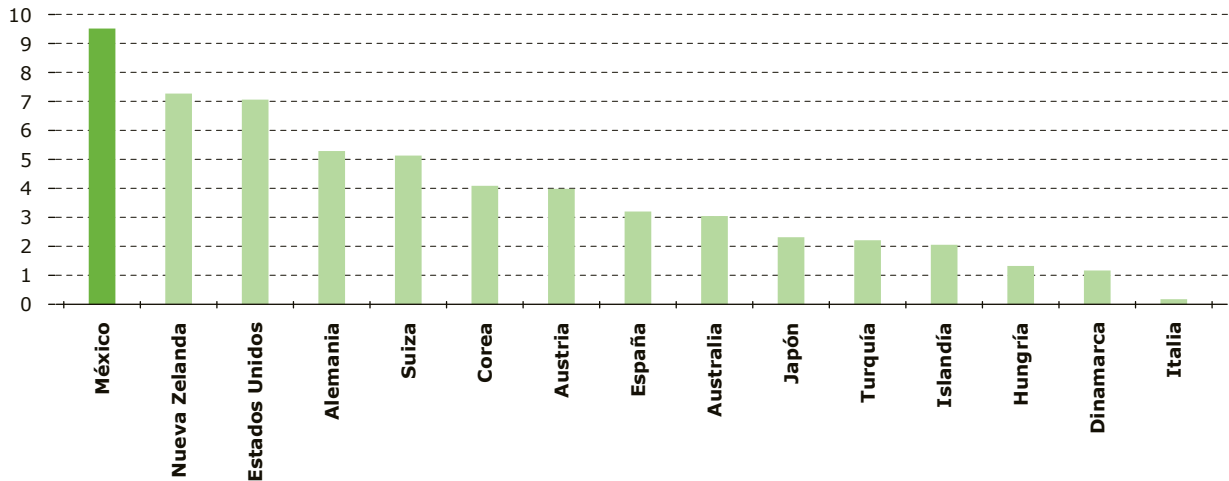


El gasto administrativo del país alcanza poco más del 9% del gasto en salud para todo el sistema y, en el comparativo internacional, es el más alto de todos los países de la OCDE. México tiene un costo administrativo más alto aun que otros países que tienen sistemas de salud descentralizados,³ como Estados Unidos.

³ Descentralizado se refiere a que existen múltiples agencias que realizan la función de ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL CUIDADO DE LA SALUD y proveedores, en su mayoría privados.

Gráfica 8. GASTO ADMINISTRATIVO COMO PROPORCIÓN DEL GASTO EN SALUD, PAÍSES DE LA OCDE

(Porcentaje)



Fuente: OCDE Health Data 2008 y OCDE (2005).

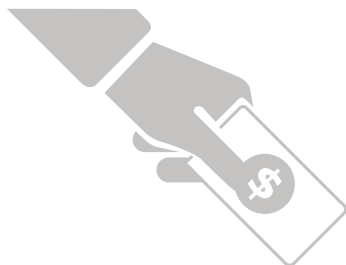
Nota: Los datos de los países son para 2008, con excepción de Noruega, Portugal, Australia, Austria que son de 2006; y los de Italia, Turquía, Reino Unido, Luxemburgo, Estados Unidos y México que son de los primeros años del 2000.

Al comparar las cifras de gasto administrativo del IMSS y el ISSSTE con agencias similares, se observa que el costo administrativo de las primeras alcanza cerca del 20%, mientras que el de Kaiser Permanente, una de las aseguradoras integradas más grandes de Estados Unidos, y el de FONASA, la aseguradora pública de Chile, son de 4%.

Por otro lado, hay evidencia que señala que **en el IMSS, el personal requerido para que funcione un médico de primer nivel es de 20 personas, de las cuales dos son médicos titulares y el resto son médicos de reemplazo, enfermeras, secretaria, asistentes, personal de limpieza, personal administrativo y jefes** (ver Martínez, 2006).

5

No se realiza un uso eficiente de los recursos porque el sistema de salud está fragmentando y no se articulan sus procesos.



En general, el sistema mexicano de salud realiza tres funciones:

El **financiamiento**, el cual incorpora los procesos de afiliación, recolección y asignación de fondos y registros.

La **organización y administración del cuidado de la salud**, que es la función básica en los esquemas de aseguramiento, se refiere a la administración del riesgo, que incluye el manejo de los fondos y de las demandas de las personas, así como la selección de los proveedores.

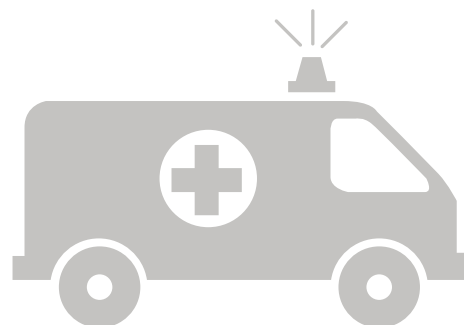
La **provisión** se divide en primer nivel (no hospitalaria), en segundo y tercer nivel (hospitalaria).

Sin embargo, en el sistema de salud mexicano, el desempeño de estas tres funciones no permite la transferencia de recursos financieros ni afiliados entre las instituciones que el sistema de salud, además de que no existe un uso eficiente de los recursos porque:

- No se aprovechan economías de escala en aquellas funciones como la afiliación, en la cual podrían reducirse los costos del servicio de salud.

- No se hace un manejo eficiente de la demanda de servicios de salud ni de los proveedores, ya que no quedan claras las obligaciones y facultades de los diferentes órdenes de gobierno para organizar y administrar los servicios de salud.
- No se incentiva la productividad porque no se cuenta con modelos de remuneración de los servicios de salud que reflejen las actividades generadas.
- No hay competencia en la provisión de los servicios ni competencia en la organización y administración del cuidado de la salud. Por lo tanto, no hay incentivos para la eficiencia (ver *Martínez, Aguilera y Chernichovsky 2010*).

En el IMSS han tratado de resolver el problema de la organización y administración del sistema de salud definiendo "modelos de atención" con el objetivo de dar un nivel de



autonomía regulada a las clínicas y hospitales. Esta institución define modelos de atención familiar y modelos de hospitales.

No obstante, esto no se ha traducido en una responsabilidad descentralizada del presupuesto que permita un desarrollo eficiente de las funciones del sistema de salud. Por el contrario, opera con un marco inflexible para regular los movimientos de los pacientes, el financiamiento, los recursos humanos y los insumos físicos entre las diferentes clínicas o instituciones proveedoras de los servicios de salud.

Con la introducción del Sistema de Protección Social en Salud, el gobierno federal esperaba

que los gobiernos estatales, a través de los Regímenes Estatales de Protección Social en Salud (REPS)⁴, actuaran como organismos que recibieran y administraran los recursos de las familias afiliadas al Sistema de Protección Social, y con ello organizaran la provisión de salud, comprando tanto al sector público como al privado los servicios de salud necesarios. Sin embargo, los resultados en esta materia han sido escasos ya que no se ha podido generar un mercado de servicios de salud en el país.



6

La distribución del gasto hacia las entidades federativas es desigual y obedece, principalmente, a criterios inerciales que en poco contribuyen a mejorar los resultados de salud en el país.

Las reformas realizadas al Sistema de Salud del país y el proceso de descentralización de estos servicios hacia los estados contribuyen a que la distribución de gasto no se realice a través de un fondo único, en el que se concentren los recursos. Además, no se cuenta con reglas únicas para la asignación del financiamiento y en su lugar, existen diversas leyes y reglamentos -como la Ley de Coordinación Fiscal, La Ley General de Salud y la Ley del IMSS- que determinan la asignación del gasto.

Otra partida de gasto importante para la provisión de servicios de salud es el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud del Ramo 33, el cual llega directamente a las entidades federativas y municipios. Mediante esta partida se transfieren los recursos para el programa Seguro Popular, con el cual se beneficia, principalmente, a la población sin acceso a la seguridad social.

Para la distribución del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud entre las entidades

⁴ El Régimen de Protección Social en Salud tiene el objetivo de ofrecer acceso a servicios de salud a las familias que carecen de seguridad social y, es responsable de la implementación de dos programas: Seguro Popular y del Componente de Salud del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

federativas, el número de personas afiliadas al Sistema de Protección Social en Salud se considera como criterio de asignación; sin embargo, éste no ha sido suficiente para abatir las brechas en el financiamiento que reciben los gobiernos locales. Por este motivo, el gasto se sigue distribuyendo de forma inercial y beneficia de manera desigual a los estados (Aguilera y Barraza – Lloréns, 2010).

En instituciones como el IMSS y el ISSSTE la historia no es muy diferente, ya que éstas definen centralmente los presupuestos (generalmente de manera inercial) de los hospitales y las clínicas de atención, lo que de facto ignora la existencia de otras funciones del sistema como la organización y administración del cuidado de la salud. Es decir, el aspecto presupuestal y de la asignación de fondos

debería estar estrechamente vinculado al financiamiento de las tres funciones que lleva a cabo el sistema de salud y no a criterios inerciales de asignación.

Ahora bien, *en un modelo de sistema único de salud como el que se busca para el país con la implementación del Seguro Popular, y una vez alcanzada la cobertura universal, la asignación de recursos deberá hacerse de forma integral, sin distinción entre población con y sin seguridad social.* Esto implica que toda persona, independientemente de su estatus laboral, debe tener derecho a un paquete mínimo de salud financiado por el Estado. El establecimiento de este paquete mínimo general requiere cambios sustanciales al financiamiento, consolidación y asignación de recursos en todo el sistema de salud.

7

Las líneas de acción y las propuestas de las autoridades muestran pocos avances en la atención de los obstáculos del Sistema Mexicano de Salud.

Los resultados de las reformas de los años 90 se resumen en:

- a) La descentralización de la infraestructura y de los recursos financieros para salud a los estados, para la población no asegurada y mínima descentralización en el caso del IMSS e ISSSTE.
- b) La falta de cobertura de los servicios de salubridad, a pesar del Programa de Ampliación de Cobertura (PAC) y del Seguro de Salud para la Familia (SSF).
- c) Nulos cambios operativos y funcionales, tanto en los servicios para la población no asegurada, como en las instituciones de seguridad social.
- d) Nula participación de la iniciativa privada en los flujos financieros públicos.



El cambio más sustancial se observa en 2004, cuando se creó el Sistema de Protección Social en Salud. Este programa busca, a través del aseguramiento, reducir los gastos de bolsillo y catastróficos en materia de salud de la población. El esquema otorga a la población no derechohabiente de la seguridad social, un paquete de beneficios definidos que incluye acceso a servicios médico-quirúrgicos, medicamentos y hospitalización sin costo en la unidad médica de servicio.

Aún con los cambios y reformas implementadas en el sector, las autoridades gubernamentales reconocen las limitaciones del Sistema Mexicano de Salud y se percibe una constante preocupación por atenderlas. De hecho, en el Programa Nacional de Salud 2007-2012, se define que en el marco de la cobertura universal, el sistema debe avanzar hacia mejoras organizacionales y funcionales para abatir las ineficiencias en el sistema.

El gobierno federal ha trazado reformas al sistema de salud que van más allá de

modificaciones al financiamiento de la Protección Social en Salud. De acuerdo con el actual plan de gobierno, el Programa Nacional de Salud (PNS) establece que en el año 2030, el sistema mexicano de salud deberá ser universal, integrado, enfocado a la prevención y financiado principalmente con recursos públicos (*Secretaría de Salud, 2007b*). No obstante, son pocos los avances en esta materia.

Para ello, se requiere de la definición de derechos o un paquete mínimo de beneficios en salud, aunque el Programa Nacional de Salud sólo establece que el sistema universal garantizará el acceso a servicios esenciales de salud a toda la población. La introducción del Sistema de Protección de Seguridad en Salud avanza en ese sentido.

Contar con un paquete básico de beneficios universales implica que no exista diferenciación del financiamiento per cápita por tipo de población, como actualmente sucede. Por otro lado, la propuesta de un sistema integral de salud

que posibilite el cumplimiento de sus funciones básicas entraña la reorientación de éste hacia la convergencia, portabilidad y el fomento de un mercado de servicios de salud competitivo.

Lo anterior significa que **el sistema de salud debe permitir al paciente vencer las dificultades de acceso a los servicios de salud**, por lo menos, en lo financiero y geográfico, evitando la interrupción de su atención médica. Ello a pesar de requerir transitar por diferentes instituciones y niveles de atención, donde además la atención se llevaría a cabo a menor costo.

Los cambios que se establecen en el Programa Nacional de Salud y en el IMSS (véase IMSS 2009 e IMSS 2010), pueden alcanzarse a través de múltiples líneas de acción que, en muchos casos, requieren de un esfuerzo importante de inversión, conocimiento y coordinación.

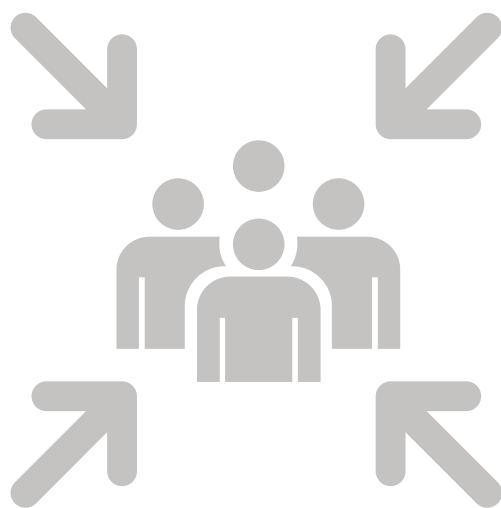
Por ejemplo, **el establecimiento de un mercado de servicios requiere de un sistema de costeo de procedimientos**, idealmente basado en sistemas informáticos hospitalarios que generen facturas (con fines informativos) o protocolos médicos por usuario.

La convergencia de servicios **implica el establecimiento de una plataforma única que permita compartir información entre todos los participantes del sistema de salud.**⁵ Más aún, en muchos casos, se requiere incidir en las políticas que adoptan las diferentes entidades federativas, por lo menos en el caso de los servicios descentralizados para la población abierta. Desafortunadamente, aunque se reconozca el reto que estos proyectos implican, los avances son poco alentadores.

En el IMSS y el ISSSTE la forma de operar no ha cambiado significativamente en los últimos años: operan de manera centralizada los presupuestos y todas las decisiones importantes se definen, a nivel central, generalmente de forma inercial, además de que la situación para la población sin acceso a seguridad social no parece que se haya modificado.

Idealmente, la portabilidad requiere de un sistema único que concentre toda la información del afiliado y cada una de sus interacciones con el sistema de salud (ver Aguilera 2007). Para ello, es fundamental a) contar con un padrón único del personal; b) hacer compatible el uso del expediente clínico electrónico; c) bases de datos diseñadas con base en beneficiarios y d) precios y costos de intervenciones médicas en todos los niveles de atención.

El establecimiento de un padrón único y el mecanismo de identificación confiable se encuentran en su fase de discusión. Hasta ahora, únicamente se han compartido algunas bases de datos entre las diferentes instituciones de salud sin que estén integradas.



⁵ Esto implica que el IMSS debe llevar, por ejemplo, registros por derechohabiente y no por cotizante.



Cada institución cuenta con sus propias bases de datos que, inclusive, pueden estar desconectadas dentro de la misma institución para todos los procesos por los que transitan los afiliados. Por ejemplo, en el IMSS, la base de afiliación es diferente de la que guarda el expediente clínico.

La convergencia podrá ser alcanzada cuando a) el sistema de salud asigne el total de la inversión y gasto en salud con base en el perfil de necesidades de la población, haciendo la distinción entre un paquete básico de atención médica y un paquete complementario; b) se exploten las economías de escala en aquellos procesos sujetos a altos costos y c) las instituciones más eficientes sean las que provean los servicios.

La convergencia demanda entonces la separación de funciones, coordinación entre diferentes instituciones y servicios de atención, integración organizacional de procesos clave y desarrollo del mercado de servicios médicos. En este contexto, es evidente que existen pocos avances en el proceso de convergencia.

El mercado de servicios será una realidad cuando las aseguradoras de salud compren y vendan servicios médicos libremente al proveedor más conveniente, ya sea público o privado. Por el momento, esta práctica es la excepción más que la regla. En el Sistema de Protección Social en Salud son pocos los Regímenes Estatales de Protección Social en Salud que compran servicios a proveedores diferentes de los Sistemas Estatales de Salud, mientras que el IMSS cuenta con pocos hospitales que tienen capacidad de autogestión y aún se manejan con presupuestos designados centralmente.



Recomendaciones

Lo cambios en los sistemas de salud no son fáciles de implementar. Sin embargo, para alcanzar las metas de atención médica y abatir los rezagos en esta materia, se requiere mejorar el funcionamiento del sistema de salud y el uso de los recursos. Para ello, se recomienda:

8

Mejorar la asignación de recursos financieros en el sector salud.

Como se ha mencionado, existen brechas importantes de financiamiento de poblaciones en todo el país, situación no puede prevalecer si se busca transitar hacia un sistema de universal de salud. Por ello, se recomienda modificar la forma en cómo se asignan los recursos del Ramo 33 entre las entidades federativas para abatir la desigualdad en el financiamiento a la salud y mejorar los resultados de salud globales del país.

La revisión de la distribución del gasto es fundamental para garantizar que cada persona reciba los recursos que le corresponden dado su perfil de riesgo, dentro de cada esquema (en una primera etapa), y a nivel nacional (en una segunda etapa). Esto permitirá destinar los recursos financieros y físicos a aquellos proveedores que tengan los mejores niveles de productividad en servicios de salud.

9

Mejorar el uso de los recursos públicos a lo largo de las tres funciones del sistema de salud.

Se sugiere que cada uno de los procesos de los sistemas de salud: afiliación y recolección; organización y administración del cuidado de salud (aseguramiento); y provisión, se lleve a cabo de forma eficiente con el objetivo de **aprovechar economías de escala, minimizar costos administrativos y generar incentivos hacia la productividad.**

10

Crear un Sistema Integral de Monitoreo que permita mejorar la eficiencia del sector salud y que genere información útil para la toma de decisiones de política pública.

Una forma de dar seguimiento al gasto público y a otros objetivos del sistema de salud para un desempeño más eficiente, es implementar un cuadro de mando integral (o *balanced scorecard* – BSC por sus siglas en inglés) en el sector salud. Un BSC es una herramienta que permite guiar el desempeño actual y futuro del sistema de salud ya que presenta, de forma lógicamente ordenada y relacionada, medidas en cuatro categorías que inciden en el cumplimiento de objetivos: desempeño fiduciario, conocimiento del cliente, procesos internos de negocios y aprendizaje y crecimiento. Con la generación de información a través del BSC, el objetivo que se persigue es que las iniciativas individuales, organizacionales y de las diferentes unidades se alineen hacia el cumplimiento de los objetivos planeados.

Los mapas de estrategia, los indicadores a monitorear y otros conceptos clave, como las fórmulas de cálculo de los indicadores de desempeño, son partes fundamentales de un BSC y deben ser resultado de un proceso interno de planeación estratégica del sistema de salud, en el cual participen los actores relevantes encargados de los procesos que se desarrollen.

Finalmente, la implementación de un sistema de monitoreo requiere del diseño de indicadores de seguimiento y de eficacia en el cumplimiento de metas definidas. Algunos de los indicadores, especialmente aquellos que miden el gasto en salud, pueden ser calculados fácilmente con la información que publica la Secretaría de Salud. Otros indicadores, como por ejemplo, en materia de cumplimiento, deberán ser proporcionados por las mismas autoridades. Es importante mencionar que ciertos indicadores ya se hacen públicos por parte de la Secretaría de Salud en los informes Salud México y Rendición de Cuentas y por las instituciones de Seguridad Social; no obstante, ni son todos los existentes, ni se mantiene una consistencia en su publicación. De ahí la necesidad de establecer un sistema de monitoreo y seguimiento integral.

Referencias

- Aguilera, Nelly (2010). Una Propuesta Integral Para Mejorar el Sistema de Salud en *Los Grandes Problemas de México, X Microeconomía*. Alejandro Castañeda, coordinador. México, D.F. El Colegio de México.
- Aguilera, Nelly (2007). "Organization and Management of Health Insurance Programs" en *The Americas Social Security Report 2008*. CISS, México, D.F.
- Aguilera, Nelly y Mariana Barraza-Lloréns (2009). Descentralización Financiera de Salud. En Análisis del Ramo 33 (título tentativo) próximo a publicarse por CONEVAL y El Colegio de México.
- Aguilera, Nelly y Gabriel Martínez (2008). *Restructuring of the Sistemas Estatales de Salud: Rapid Assessment Tool: A Final Report*, Documento preparado para El Banco Mundial.
- Banco Mundial (1993). *World development Report: Investing in Health*. Oxford: Oxford University Press.
- Barros, Rodrigo (2009). *Wealthier but not much healthier: effects of a health insurance program for the poor in Mexico*. Mimeo, Stanford University.
- Cercone, J., y J.J. de St. Antoine. 2001. *Reform of the Mexican health care system*, en M. Giugale, O. Lafourade y V.H. Nguyen (comps.), *Mexico: A Comprehensive Development Agenda for the New Era*. Washington, DC, The World Bank. pp. 409-446.
- Chernichovsky, D. 1995. *Health system reforms in industrialized economies: An emerging paradigm*, *The Milbank Quarterly* **73** (3): 339-372.
- 2002. *Pluralism, public choice, and the State in the emerging paradigm in health systems*, *The Milbank Quarterly* **80** (1): 5-39.
- CMMS. 2006. *Macroeconomía y salud: invertir en salud para el desarrollo económico*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Hall, Robert E. and Charles I. Jones (2004). *The Value of Life and the Rise in Health Spending*. NBER Working Paper 10737. Available on line at: <http://www.nber.org/papers/w10737>

- Homedes, N., y A. Ugalde. 2006. *Decentralization of health services in Mexico: a historical review*, en N. Homedes y A. Ugalde (comps.) *Decentralizing Health Services in Mexico: A Case Study in State Reform*. San Diego, University of California, Center for US-Mexican Studies, pp. 45-91.
- IMSS (2008) Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión Sobre la Situación Financiera y los Riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2007-2008.
- IMSS (2009) Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión Sobre la Situación Financiera y los Riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2008-2009.
- IMSS (2010) Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión Sobre la Situación Financiera y los Riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2009-2010. IMSS, México, D.F.
- IMSS y SNTSS (2009). Contrato Colectivo de Trabajo 2009-2011.
- Kaplan, Robert. S. y David. P. Norton (1996). *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Boston: Harvard Business School Press.
- King, Gary, Emmanuela Gakidou, Nirmala Ravishankar, Ryan T. Moore, Jason Lakin, Manett Vargas, Martha María Téllez Rojo, Juan Eugenio Hernández Ávila, Mauricio Hernández Ávila and Héctor Hernández Llamas (2007). A "Politically Robust" Experimental Design for Public Policy Evaluation, with Application to the Mexican Universal Health Insurance Program, in *Journal of Policy Analysis and Management* 26(3): 479-506.
- Knaul, F.M., y J. Frenk. 2005. *Health insurance in Mexico: achieving universal coverage through structural reform*, *Health Affairs* 24 (6): 1467-1476.
- Ley Federal del Trabajo. México.
- Londoño, J.L. y J. Frenk (1997). *Structured Pluralism: Towards and innovative model for health system reform in Latin America*. *Health Policy* 41(1):1-36.
- Martínez, G. 2006. *El Estado mexicano de bienestar*. Miguel Ángel Porrúa. México, D.F.,
- , N. Aguilera y D. Chernichovsky. 2010. *The emerging paradigm and the Mexican health care system*, mimeo.
- , Nelly Aguilera y María Quintana (2009). *Projections of Health Expenditure in the Americas*, en *The Americas Social Security Report 2010*, CISS, D.F.
- Medici, A (2006). Las Reformas Incompletas de Salud en América Latina: Algunos Elementos de su Economía Política. *Bienestar y Política Social*, 2(1): 1-26.
- Murphy, Kevin M. and Robert H. Topel (2006). *The Value of Health and Longevity in Journal of Political Economy*, 114(5): 871-904.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2005. *Estudios de la OCDE sobre los sistemas de salud: Mexico*. París.
- Secretaría de Salud. 2006. *Sistema de protección social en salud. Elementos conceptuales, financieros y operativos*. Secretaría de Salud, FUNSALUD, INSP, FCE. México, D.F.
- Secretaría de Salud. 2007a. *Sistema de protección social en salud. Evaluación de efectos*. México.
- , 2007b. Programa Nacional de Salud 2007-2012. Por un México sano: construyendo alianzas para una mejor salud, Secretaría de Salud, México, D.F.
- Secretaria de Salud (2008) Rendición de Cuentas en Salud 2007. Secretaría de Salud, México, D.F.



M É X I C O
EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

México Evalúa, 2011

www.mexicoevalua.org

Financiamiento
gasto público
Educación
PRESUPUESTO
calidad
REZAGO
habilidades
CAPACIDADES
resultados EVALUACIÓN
DESEMPEÑO
retos
calidad educativa
transparencia
Desarrollo
educación retos
CALIDAD EDUCATIVA
presupuesto
EDUCACIÓN
HABILIDADES
Financiamiento

¿GASTAMOS
PARA
MEJORAR?

10
puntos para
ENTENDER

**EL GASTO EDUCATIVO
EN MÉXICO:**
Consideraciones sobre su eficiencia



MÉXICO
EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

DESIGUALDAD
gasto público
Exclusión
educación SALUD
seguridad
SOCIAL
subsidios
POBREZA
regresividad
CONCENTRACIÓN
DEL GASTO
capacidad
FISCAL
educación salud
DESIGUALDAD
Gasto público
EXCLUSIÓN
Subsidios

¿GASTAMOS
PARA
MEJORAR?

10
puntos para
ENTENDER

**EL GASTO EN
EQUIDAD EN MÉXICO:**
Consideraciones sobre la
desigualdad y la exclusión



MÉXICO
EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

INFRAESTRUCTURA
gasto público
Carreteras
obra desarrollo
REGIONAL
presupuesto
PLAN CARRETERO
crecimiento
INVERSIÓN
obra pública
proyectos PÚBLICO
modernización
PLANEACIÓN
financiamiento
obra inversión
CARRETERAS
PROYECTOS
desarrollo
CRECIMIENTO
público gasto
DESARROLLO
PRESUPUESTO
INFRAESTRUCTURA

¿GASTAMOS
PARA
MEJORAR?

10
puntos para
ENTENDER

**EL GASTO EN
INFRAESTRUCTURA
EN MÉXICO:**
Evaluación de avances del
Programa Carretero 2007-2012



MÉXICO
EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CALIDAD
salud
Financiamiento
resultados
Atención
MÉDICA
eficiencia
protección SOCIAL
SEGURO
popular
cobertura RESULTADOS
mortalidad
infantil
gasto PÚBLICO
acceso
FINANCIAMIENTO
Social resultados
ATENCIÓN gasto

¿GASTAMOS
PARA
MEJORAR?

10
puntos para
ENTENDER

**EL GASTO EN SALUD
EN MÉXICO:**
En el Marco de la Cobertura Universal



MÉXICO
EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS