



Implicaciones del Paquete Económico 2015: las reformas estructurales

Equipo CIEP
[info@ciep.mx]

Análisis detallado del Paquete
Económico 2015 y de su contexto.

17 de septiembre de 2014



Índice general

Las implicaciones del Paquete Económico 2015	3
1. Deuda pública	4
1.1. Deuda estimada	4
1.2. Deuda observada	5
2. Ingresos Presupuestarios	8
2.1. ISR, IVA y Cuotas al IMSS: Evolución histórica	10
2.2. Ingresos Petroleros	11
2.3. Ingresos tributarios no petroleros	14
2.3.1. Impuesto Sobre la Renta	18
2.3.2. Impuesto al Valor Agregado	18
2.3.3. Ingresos por Impuesto Especial sobre Producción y Servicios	19
3. Las reformas estructurales en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2015	23
3.1. El cambio estructural en el PPEF 2015	23
3.2. OPORTUNIDADES cambia a PROSPERA, Programa de Inclusión Social	25
3.2.1. Distribución de recursos asignados a la Coordinación Nacional de PROSPERA	25
3.2.2. Inclusión de PROSPERA a otros programas sociales	27
3.2.3. Impacto de PROSPERA en los ingresos de sus beneficiarios	28
3.2.4. Otras consideraciones del programa PROSPERA	28
3.3. ¿Hacia una política de seguridad social universal?	28
3.3.1. Salud	29
3.3.2. Pensiones	29
3.4. El gasto en educación y la implementación de la Reforma Educativa	31
3.4.1. Incidencia de los Recursos para Educación	35
3.4.2. Otros comentarios sobre el gasto educativo	35
4. Conclusiones	41

Las implicaciones del Paquete Económico 2015

El Paquete Económico 2015 es el tercero presentado por el Presidente Enrique Peña Nieto. Se trata de un ejercicio muy esperado porque tanto por el lado de los ingresos (ILIF) como del gasto (PPEF), viene a ser el primer paquete que incorpora las llamadas reformas estructurales. Los elementos a analizar se pueden clasificar en tres grandes apartados: la deuda y su evolución, qué efectos han tenido las reformas sobre los ingresos públicos y cambios en magnitud y composición del presupuesto, pensando que la gran mayoría de las políticas públicas se articulan por medio del gasto público. El documento “Implicaciones del Paquete Económico 2015: reformas estructurales” busca ayudar a la sociedad a seguir de manera informada los debates que ocurrirán en el congreso mexicano.

Gran parte de los análisis de este documento se han realizado por medio del **Simulador Fiscal CIEP**, el cual se encuentra disponible para su uso público en la página www.ciep.mx. Además de evaluar efectos de sostenibilidad fiscal, incidencia y redistribución, la nueva versión del simulador permite revisar la estructura programática del gasto, y los efectos macroeconómicos sobre los ramos 28 y 33.

Encontramos que más allá de las intenciones de realizar cambios en la política social o en las inversiones públicas en infraestructura, es poco el margen de manibora con que cuenta el gobierno. La deuda acumulada seguirá creciendo este año, el déficit del gobierno federal se sitúa en 1 punto porcentual del PIB, pero cuando se toman en cuenta los requerimientos de inversión de PEMEX y CFE (hoy empresas productivas del estado) el déficit presupuestario se va a 3.5 puntos del PIB, y los RFSP *Requerimientos Financieros del Sector Público* todavía suman medio punto más para llegar a 4 puntos del PIB. Estos requerimientos quedan muy lejos del territorio del *señoreaje fiscal*, donde crecimiento e inflación permiten que los déficits preserven una relación deuda/PIB constante. En cuanto a servicio de la deuda se asume que el gobierno seguira pagando en 2015 las tasas observadas en 2014. Si hubiera un recorte en la liquidez internacional esta condición no se sostendría.

Los ingresos públicos sufren una merma en términos de ingresos petroleros, básicamente causada por una reducción en producción. Estos son compensados en la ILIF por medio del crecimiento de los ingresos tributarios y de endeudamiento. Uno de los efectos inmediatos es que la RFP *Recaudación Federal Participable* crece muy poco, por ende las participaciones a los estados solo aumentan marginalmente arriba de un punto porcentual. La recaudación tributaria no petrolera está condicionada a que se logre la tasa de crecimiento económico (3.7) que viene postulada en los Criterios Generales de Política Económica.

En cuanto al presupuesto, la gran mayoría de los rubros preservan sus magnitudes. Hay algunos programas con reducciones pequeñas (en términos reales) de sus recursos, esos ahorros son compensados por incrementos mayores en unos cuantos elementos: pensiones de PEMEX y CFE, el presupuesto del INEE, entre otros. Existen algunos cambios que se deben más a una reclasificación de cuentas que a un cambio en la estructura del presupuesto.

Capítulo 1

Deuda pública

El Saldo Histórico de Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP) es el nombre oficial con el que se le conoce a la deuda pública (i.e. la del Gobierno Federal, la de las –ahora denominadas– empresas productivas del Estado y la de otros conceptos, como el IPAB, FARAC, etc.). Dado que los conceptos contemplados dentro de la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación (ILIF) 2015 no son suficientes como para completar el gasto estimado en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2015, se incurrirá en una deuda de \$672,595.0 millones de pesos (mdp), siendo el equivalente al 3.7 % del PIB (utilizando la tasa de crecimiento de la SHCP, quien calcula que sea de un 3.7 % en el 2015).

1.1. Deuda estimada

La deuda del año 2015, no sólo significa una cifra similar al total del IVA en un año (calculada en \$703,848.5 mdp; i.e. un 95.6 % de éste), sino también un endeudamiento en el largo plazo. Lo anterior derivado a que, según las mismas estimaciones del **Paquete Económico 2014**, en el 2015, el SHRFSP iba a ascender al 41.0 % del PIB, para terminar el sexenio en un 39.4 %; sin embargo, con el **Paquete Económico 2015**, para los años anteriormente descritos, el endeudamiento será del 43.3 % y del 42.3 % del PIB, respectivamente. Esto significa que el Sistema Fiscal incrementará su deuda, al final de la década, un 3.3 % del PIB más que lo estimado un año atrás (ver Cuadro 1.1) y, al 2018, un 6.9 % del PIB más que lo estimado hace dos años atrás (ver Cuadro 1.2).

Cuadro 1.1: SHRFSP

% del PIB

Año	Paquete Económico 2014	Paquete Económico 2015	Diferencia
2014	40.5	42.2	-1.7
2015	41.0	43.3	-2.3
2016	40.9	43.3	-2.4
2017	40.1	42.8	-2.7
2018	39.4	42.3	-2.9
2019	38.6	41.9	-3.3
2020	n.d.	41.5	n.d.

Nota(s): Cifras obtenidas de los Criterios Generales de Política Económica 2014 y 2015 y de las ILIFs 2014 y 2015.

Cuadro 1.2: SHRFSP*% del PIB*

Año	Paquete Económico 2013	Paquete Económico 2015	Diferencia
2013	37.0	n.d.	n.d.
2014	36.8	42.2	-4.4
2015	36.5	43.3	-6.8
2016	36.2	43.3	-7.1
2017	35.8	42.8	-7.0
2018	35.4	42.3	-6.9
2019	n.d.	41.9	n.d.
2020	n.d.	41.5	n.d.

Nota(s): Cifras obtenidas de los Criterios Generales de Política Económica 2013 y 2015 y de las ILIFs 2013 y 2015.

En la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en su artículo 17, menciona que “circunstancialmente, y debido a las condiciones económicas y sociales que priven en el país, las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos podrán prever un déficit presupuestario”. Continúa, el citado artículo, que el Ejecutivo Federal deberá justificar las razones excepcionales del déficit presupuestario, así como el número de ejercicios fiscales para que dicho déficit sea eliminado y se restablezca el equilibrio presupuestario. No obstante, el desequilibrio presupuestario no ha sido atendido desde el 2009, tras la crisis financiera internacional, siendo el 7mo. Paquete Económico consecutivo ejerciendo este artículo.

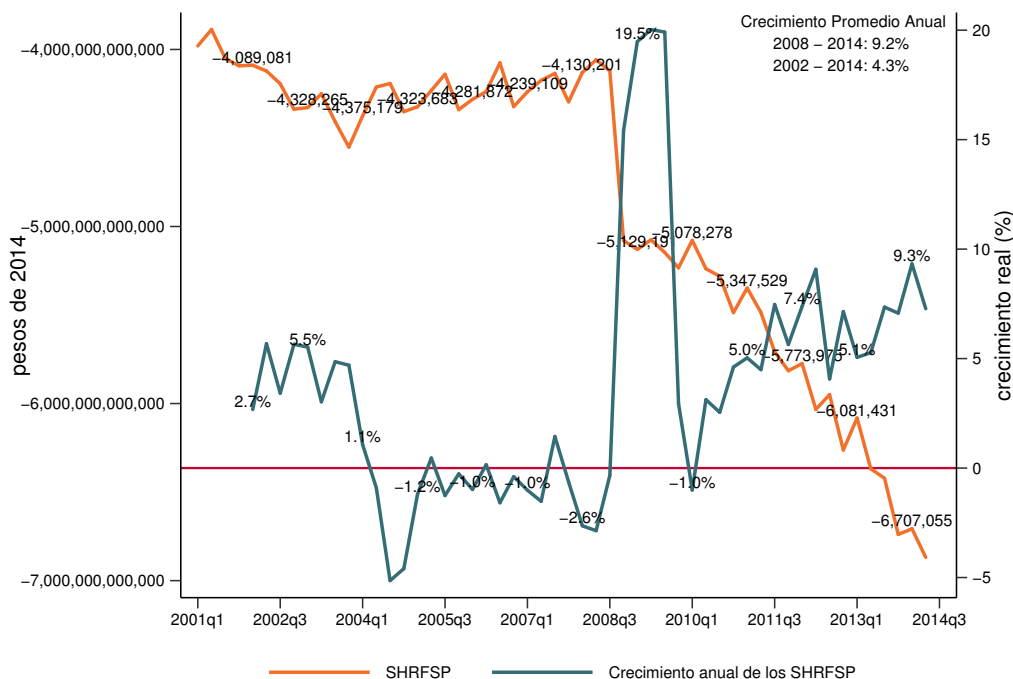
1.2. Deuda observada

Figura 1.1. A partir del año 2009, la deuda ha tenido un crecimiento promedio anual del 9.2 %, en términos reales, siendo dicho año el que ha tenido el mayor crecimiento observado desde el 2000. El segundo en magnitud, ha sido el 2014, con un 9.3 % de crecimiento, con respecto al año anterior únicamente. Considerando los últimos 12 años, el crecimiento promedio ha sido del 4.3 %. El principal motor de la deuda, en los últimos años, es el Gobierno Federal, cuyo financiamiento, dentro de la LIF, lo necesita para garantizar el gasto público plasmado en el PEF (ver Figura 1.2). Es decir, representa un gasto público por encima a lo que el Sector Público es capaz de recaudar en un año determinado. Para el año 2014, el 56.1 % del SHRFSP fue adquirido por el Gobierno Federal.

Figura 1.3. Para el año 2008, la deuda per cápita ascendía a \$37,109 pesos por habitante; para el año 2014, ésta se ha elevado a \$56,026 pesos. Lo anterior representa un crecimiento, en términos reales, del 51.0 %, entre ambos periodos, o un 7.8 % en promedio anual.

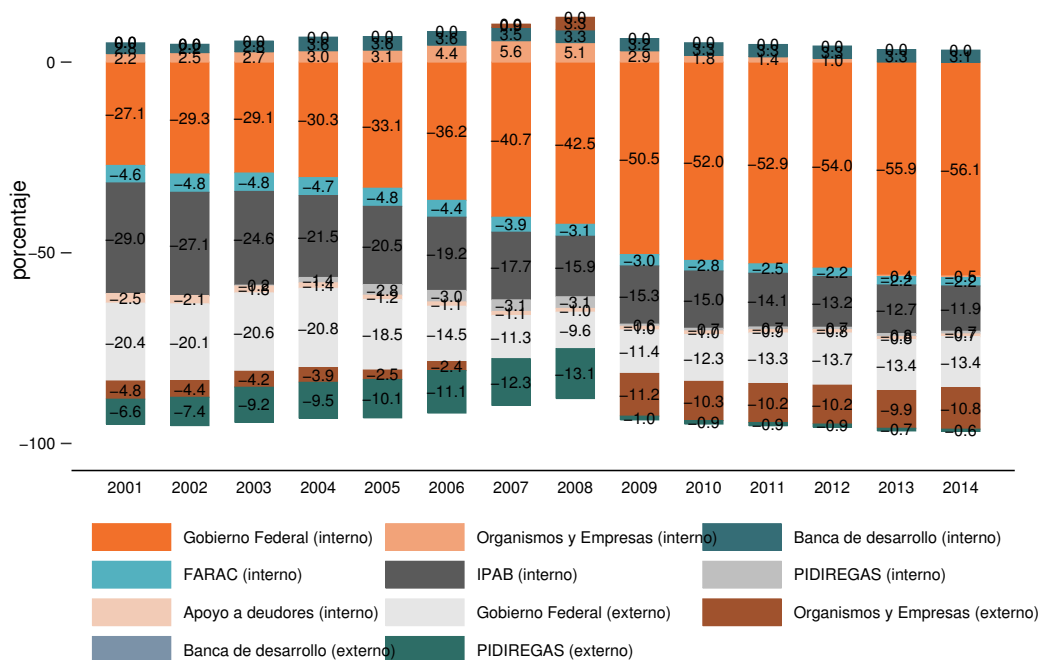
Figura 1.4. De igual forma, al primer trimestre del 2014, se debía un equivalente al 40.3 % del PIB. Esta cifra ha aumentado, desde el 2008, en 12.9 puntos, siendo la mayor caída la del año 2009, la cual fue de 8.5 %. Seis años atrás, la deuda ascendía a un 27.4 % del PIB.

Figura 1.1: Evolución del SHRFSP



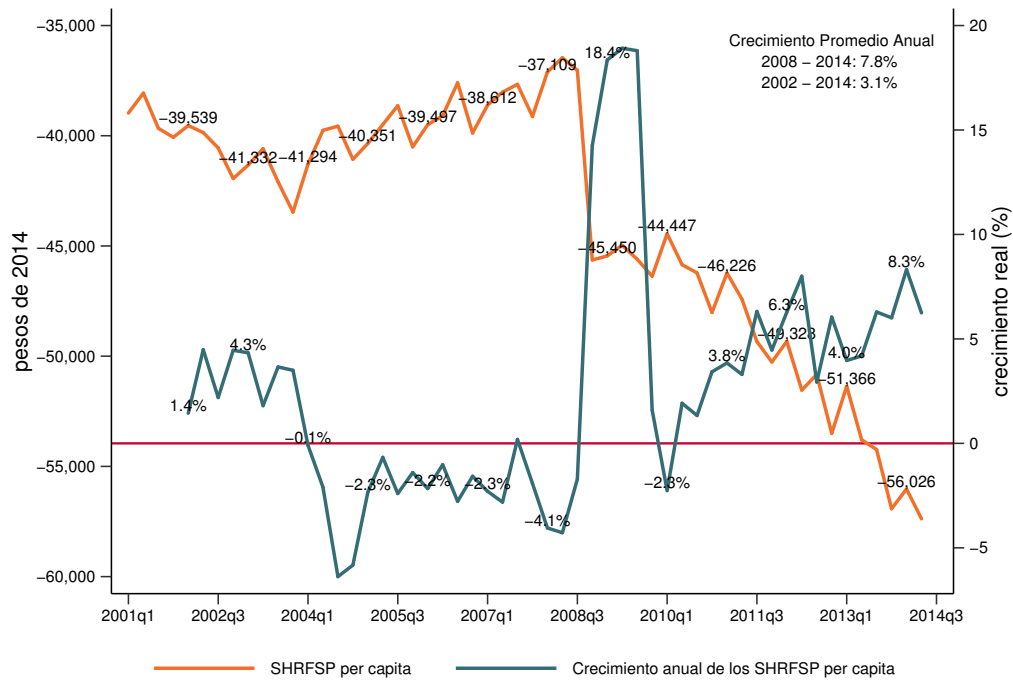
Elaborado por el CIEP, con datos de la SHCP (2014). Las cifras se presentan en negativo por su calidad de deuda.

Figura 1.2: Composición del SHRFSP



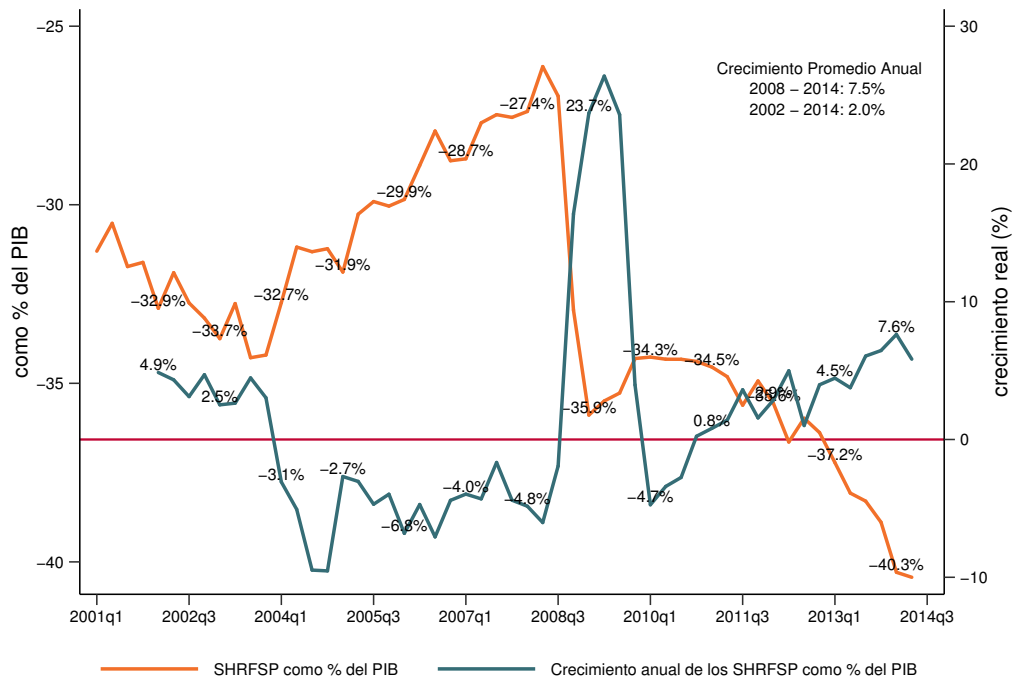
Elaborado por el CIEP, con datos de la SHCP (2014). Las cifras se presentan en negativo por su calidad de deuda.

Figura 1.3: Evolución del SHRFSP per cápita



Elaborado por el CIEP, con datos de la SHCP (2014). Las cifras se presentan en negativo por su calidad de deuda.

Figura 1.4: Evolución del SHRFSP como % del PIB



Elaborado por el CIEP, con datos de la SHCP (2014). Las cifras se presentan en negativo por su calidad de deuda.

Capítulo 2

Ingresos Presupuestarios

Los ingresos presupuestarios de la ILIF 2015 se estiman que sean de \$4'676,237.1 mdp, considerando los derivados por financiamiento, o de \$4'003,642.1 mdp sin considerar los anteriores. Esto significó un crecimiento real del 1.2 %, con respecto a la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) 2014, o del 1.4 % si no se considera el financiamiento adquirido. De los 139 conceptos que la componen, sólo 6 significan más del 4 % del total, siendo éstos: uno, los ingresos propios de la CFE (7.6 %); dos, los ingresos propios de Pemex (9.4 %); tres, las cuotas para el IMSS a cargo de patrones y trabajadores (5.2 %); cuatro, los derechos petroleros, los cuales desaparecen y cuyo monto reaparece en el Fondo Mexicano del Petróleo (16.0 %); cinco, el Impuesto Sobre la Renta (ISR; 22.5 %); y, por último, el Impuesto al Valor Agregado (IVA; 15.1 %). La deuda (14.4 %), aunque esté contemplada dentro de la ILIF, no es un ingreso propiamente de la Federación, puesto que tendrá que pagarse en el futuro (más intereses y comisiones).

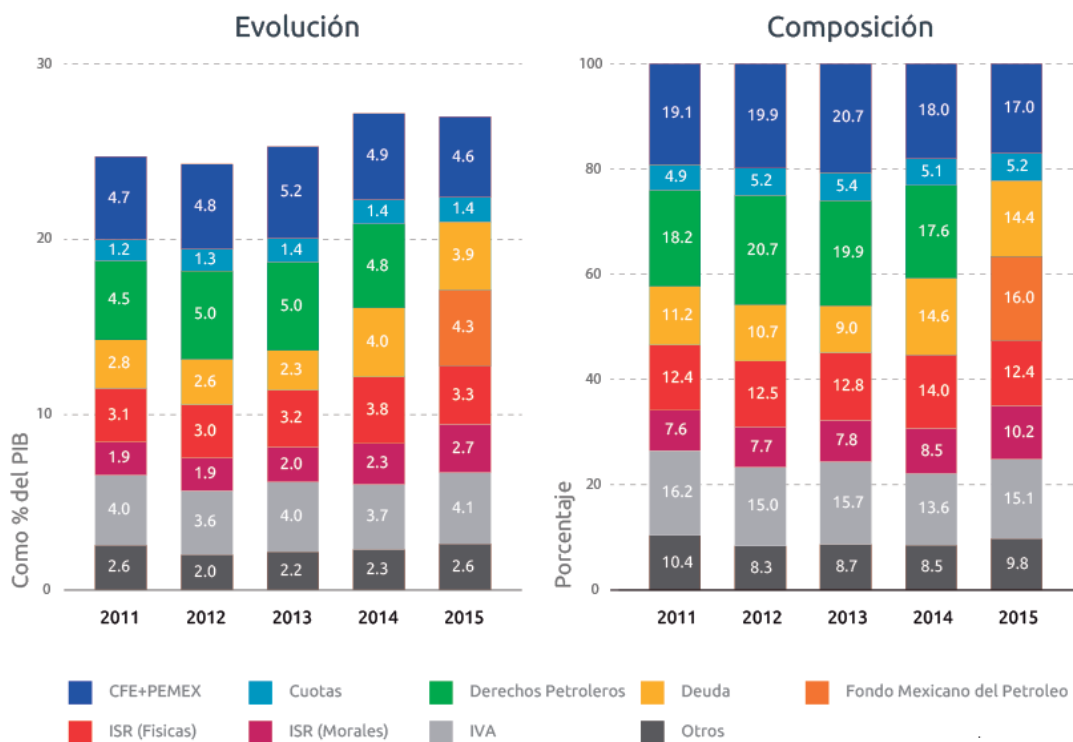
La ILIF 2015 presenta ingresos estimados por Impuesto Sobre la Renta (ISR) de \$1,053,715 mdp; los ingresos por Impuesto al Valor Agregado (IVA) de \$703,848.5 mdp y por concepto de Aprovechamientos \$122,025.7 mdp. De esta forma contempla un monto total de ingresos presupuestarios del orden de \$4,479,954.2 mdp. Éstos se componen de los ingresos del Gobierno Federal, de los organismos y empresas y de los ingresos derivados de financiamiento. Los primeros ascenderán a \$2,887,021.1 mdp, los segundos a \$1,116,621.0 mdp y los últimos a \$672,595.0 mdp. Adicionalmente, en ésta se propone el precio de referencia para la mezcla mexicana de crudo de exportación en \$82 dólares por barril (dpb).

- Términos Generales:
 - Un aumento de los ingresos presupuestarios del sector público en un 1.2 %, respecto con la LIF 2014, y un 12.4 %, respecto con la LIF 2013, en términos reales. El total representa el 26.6 % del PIB, contra el 24.0 % de la LIF 2013.
 - Los ingresos del Gobierno Federal también tendrán un incremento del 3.0 % y del 9.5 %, respecto a la LIF 2014 y a la LIF 2013, respectivamente.
 - El 42.1 % de los ingresos presupuestarios del sector público vendrán por concepto de impuestos, 23.9 % por ingresos de organismos y empresas, 16.0 % por transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas, 14.4 % por ingresos derivados por financiamiento, 0.08 % por derechos y 2.7 % por otros conceptos.
- Ingresos tributarios
 - De aprobarse la iniciativa, los ingresos tributarios no petroleros serán mayores en 7.6 % con respecto a los estimados en la LIF 2014. Esto se debe al aumento de la recaudación estimada para 2015 de tres de sus componentes: 11.7 % para el IVA, 12.8 % para el IEPS y 6.8 % real para los Accesorios.

- Ingresos no tributarios
 - Por concepto de Aprovechamientos (Artículo 1º de la LIF) se estima un monto de \$122,025 mdp. Gran parte de este monto está contenido en el numeral 06.22.04, Otros Aprovechamientos que asciende a \$116,315.9 mdp.
- Ingresos petroleros:
 - El 29.9 % de los ingresos del sector público provendrá de la actividad petrolera, sin considerar los recursos por financiamiento. En particular, los ingresos de Pemex contribuyen con el 10.9 %, mientras que el restante 19.0 % corresponde a los recursos del Gobierno Federal resultantes del cobro de ISR petrolero, el impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos y las transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo.
 - Los ingresos petroleros tendrán una disminución real de 8.4 %, respecto de lo aprobado en 2014. Lo anterior se explica por la disminución de los ingresos propios de Pemex (8.3 %) y por la reducción en los ingresos del Gobierno Federal (8.5 %). Cabe destacar que los ingresos tributarios y los ingresos petroleros no son elementos mutuamente excluyentes, porque existen tanto ingresos tributarios petroleros como los ingresos no petroleros no tributarios.

Figura 2.1

Evolución y composición de la ILIF 2015 y LIFs anteriores



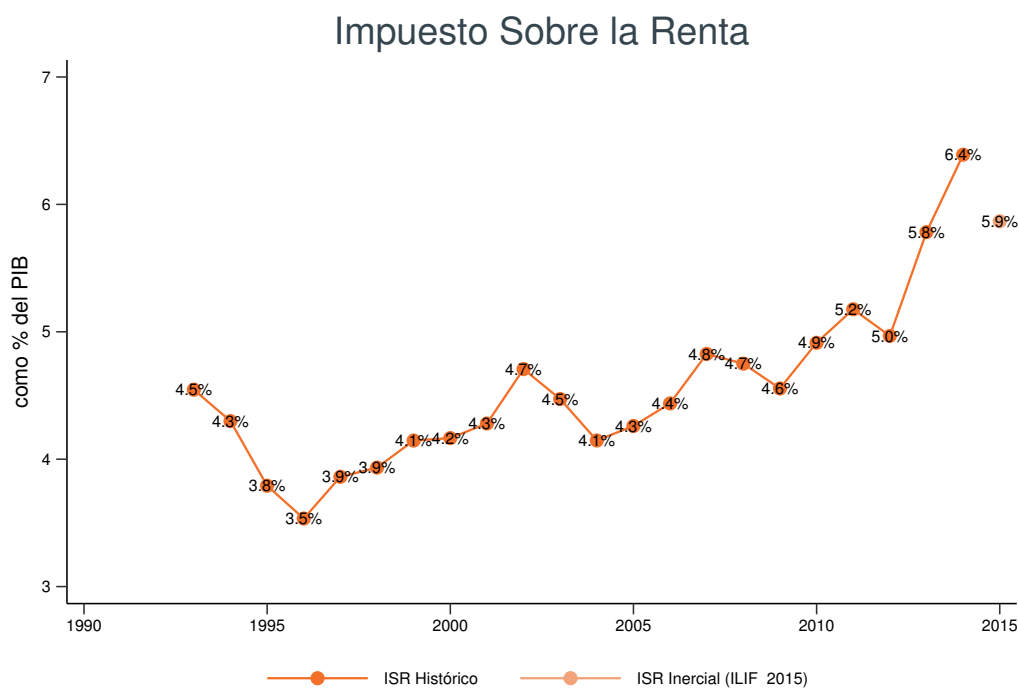
Elaborado por el CIEP, con datos de la ILIF 2015 y las LIFs anteriores

2.1. ISR, IVA y Cuotas al IMSS: Evolución histórica

No obstante, también es importante observar la evolución histórica de los impuestos más importantes en magnitud, para alejarnos de las estimaciones que el Ejecutivo Federal hace en sus Iniciativas, o las que el Congreso hace cuando la aprueba, en los cálculos de los crecimientos. Es decir, es importante ver la evolución observada de los impuestos, ya contemplando los efectos que tienen sobre éstos el crecimiento económico, la evolución de los salarios, los indicadores macroeconómicos, entre otros, y así evitar cifras de crecimientos con meras estimaciones entre 2 o más instrumentos legales. Por su magnitud y por ser ingresos no petroleros, se detallarán las evoluciones del ISR, del IVA y de las Cuotas del IMSS, por ser los únicos que pesan más del 3 % del total dentro de la LIF.

Figura 2.2. En particular, el ISR recaudó lo equivalente al 5.8 % del PIB, en el 2013, teniendo una estimación, para el 2014, de un 6.4 %. Desde el inicio de la serie, este último valor sería su máximo histórico. Como comparativo, también se contempla la estimación de la ILIF 2015 para este mismo impuesto, el cual se calcula que sea de un 5.9 % del PIB. Es decir, se estima que, con la *Reforma Hacendaria*, el ISR aumente su recaudación en 0.6 puntos, en el 2014.

Figura 2.2



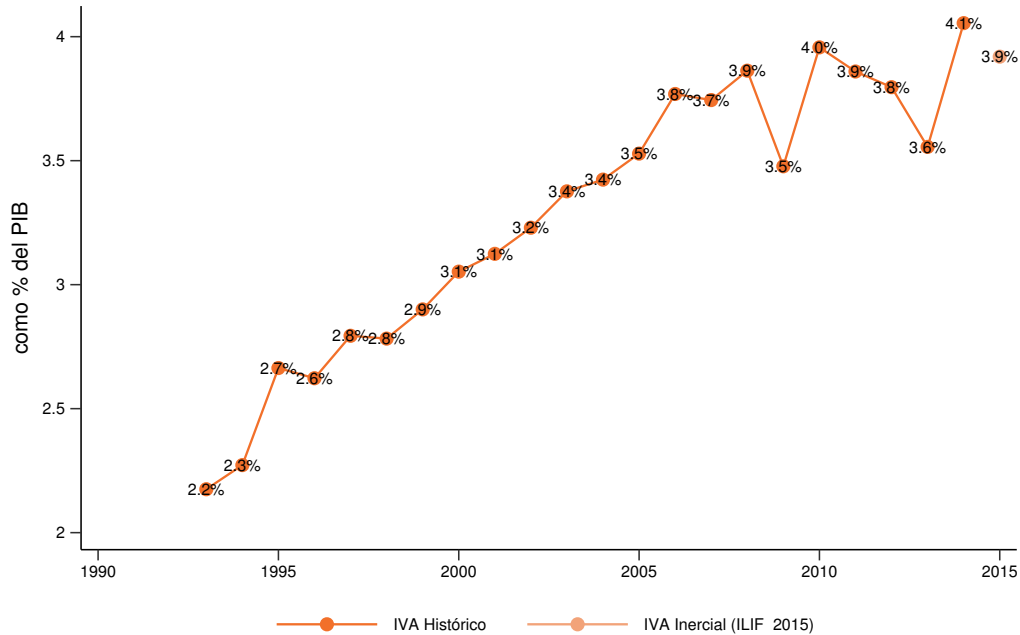
Elaborado por el CIEP, con datos de la SHCP y de la ILIF 2015.

Figura 2.3. Del mismo modo, el IVA recaudó lo equivalente al 3.6 % del PIB, en el 2013, teniendo una estimación, para el 2014, de un 4.1 %. Desde el inicio de la serie, este último valor también sería su máximo histórico. Dentro de la ILIF 2015, se calcula que este impuesto ascienda a un 3.9 % del PIB. Por lo tanto, se estima que, con la *Reforma Hacendaria*, el IVA aumente su recaudación en 0.5 puntos, en el 2014.

Figura 2.4. Aunque estos ingresos son parte del Gobierno Federal, sus recursos son utilizados únicamente por el IMSS, por lo que un aumento en éstos, no significa mayores recursos para financiar el

Figura 2.3

Impuesto al Valor Agregado



Elaborado por el CIEP, con datos de la SHCP y de la ILIF 2015.

gasto público, salvo por aquellas actividades del mismo instituto. Además, las cuotas no fueron parte de la *Reforma Hacendaria* del 2015. No obstante, por su magnitud, es importante observar su evolución histórica. Particularmente, en el 2013, las cuotas al IMSS ascendieron a un 1.5 % del PIB, estimando una pequeña caída en el 2014, para llegar al 1.4 %. En la ILIF 2015, aunque se aprecia otra disminución pequeña, sigue representado la misma cifra que al año anterior, un 1.4 % del PIB.

2.2. Ingresos Petroleros

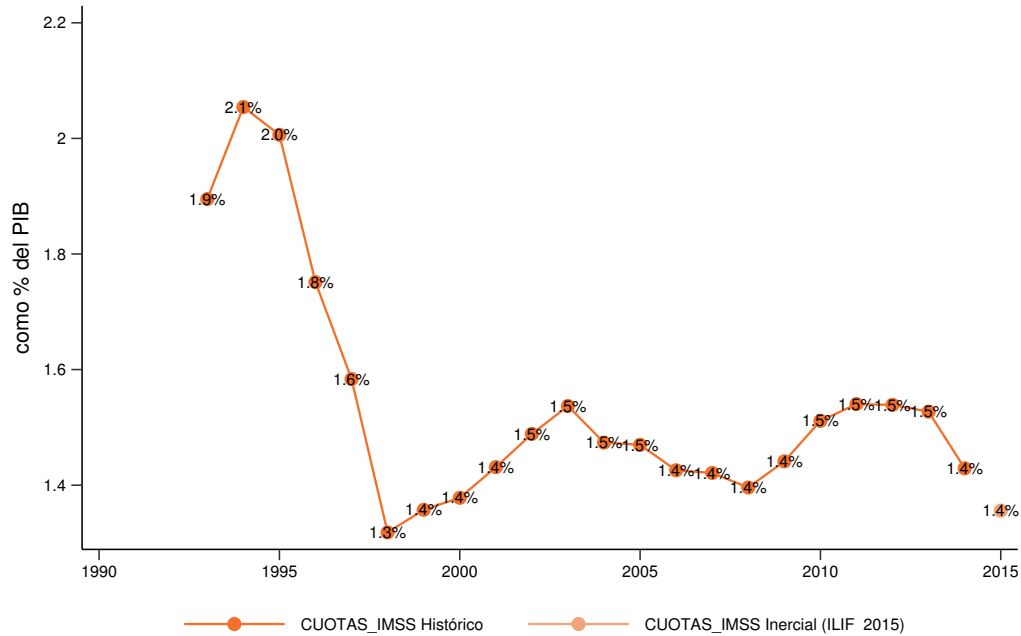
Los ingresos petroleros, según la ILIF 2015, ejercerán un peso del 29.9 % de los ingresos del sector público. Siendo ésta, una proporción menor, si se compara con lo aprobado en la LIF 2013 y 2014, de 33.2 % y 32.7 % respectivamente (ver Cuadro 2.1). Esto se debe principalmente, a una caída en la producción de crudo estimada en los años 2013, 2014 y 2015 (ver Cuadro 2.1). Dicha disminución, a su vez, que se presenta en la plataforma de producción de crudo, se sostiene, de acuerdo a los CGPE 2015 a que: 1) "Pemex reportó un aumento importante atípico en la presencia de agua en la producción de crudo"; y 2) "(...) los yacimientos que estarán en capacidad de producir crudo durante el año presentan una declinación inercial (...)" (SHCP, 2014a).

Asimismo, los ingresos petroleros, respecto a lo aprobado en 2014, tienen una caída real de 8.4 % (ver Cuadro 2.1). Lo cual se explica, por una disminución de los ingresos propios de Pemex de 8.3 % reales y, un decrecimiento de 8.5 % reales de los ingresos recibidos por el Gobierno Federal.

Sin embargo, comenzando con la reciente implementación de la Reforma Energética, específicamente la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos aprobada el 11 de agosto de 2014, la composición de los ingresos petroleros en la ILIF 2015 da un cambio de manera importante (ver Figura 1). Ya que, en la nueva clasificación, desaparecen los derechos a los hidrocarburos, el impuesto a los rendimientos

Figura 2.4

Cuotas IMSS



Elaborado por el CIEP, con datos de la SHCP y de la ILIF 2015.

Cuadro 2.1: Plataforma de producción de crudo e ingresos petroleros, comparación ILIF 2015, LIF 2014 y LIF 2013

	Producción (miles de barriles diarios)	Ingresos petroleros (millones de pesos de 2015) =	(+) Ingresos propios de Pemex (millones de pesos de 2015)	(+) Gobierno Federal ⁽¹⁾ (millones de pesos de 2015)	Contribución a los ingresos ⁽²⁾ del sector público
LIF 2013	2,550	1,326,573.9	510,600.3	815,973.5	33.2 %
LIF 2014	2,520	1,308,938.0	478,154.6	830,783.4	32.7 %
ILIF 2015	2,400	1,198,800.0	438,257.3	760,542.7	29.9 %
Crec. ILIF 2015 vs. LIF 2013 (%)	-5.9	-9.6	-14.2	-6.8	-3.3
Crec. ILIF 2015 vs. LIF 2014 (%)	-4.8	-8.4	-8.3	-8.5	-2.8

Nota(s): ⁽¹⁾ Este apartado no se desglosa debido a que la calificación de los ingresos petroleros 2013 y 2014 es diferente a la clasificación de 2015; ⁽²⁾ A los ingresos totales incluidos en la ILIF 2015 se le resta los ingresos derivados del financiamiento.

Fuente(s): Elaborado por CIEP, con información de la SHCPSHCP (2012)SHCP (2013)SHCP (2014)c

petroleros y el IEPS a las gasolinas¹, y, por otra parte, se añade el impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos, las transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo y el ISR petrolero². Y, se mantiene, de la antigua clasificación de los ingresos petroleros, los ingresos propios de Pemex.

Figura 2.5: Nueva clasificación de los ingresos petroleros



Nota(s): Elaborado por CIEP, con información de la SHCP (2014c).

Ahora bien, de la nueva composición que se establece en la ILIF 2015 (ver Cuadro 2.2), se espera una recaudación de ingresos petroleros de **\$1,198,800.0** mdp SHCP (2014a). Estas entradas se subdividen, a su vez, en las que vienen directamente de Pemex y en aquéllas que corresponden al Gobierno Federal. De los primeros se espera recaudar **\$438,257.3** mdp, mientras que de los segundos **\$760,542.7**; cada uno contribuyendo a los ingresos petroleros **36.6 %** y **63.4 %** respectivamente. Se resalta, en el caso del Gobierno Federal, la recaudación por parte del ISR de **\$8,875.9** mdp, del impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos de **\$2,200.0** mdp y de las transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo de **\$749,466.8** mdp (SHCP, 2014c).

Conociendo la nueva estructura de los ingresos petroleros, también es fundamental hacer hincapié de la procedencia, ya que estos ingresos, están en función del territorio asignado en la Ronda Cero³. Las asignaciones, de acuerdo a lo dictaminado por la Secretaría de Energía, provendrán de un “volumen de **20,589** millones de barriles de petróleo crudo equivalente (mmbpce) de reservas probadas y probables⁴ (...). Esto equivale a **15.5** años de producción, considerando un nivel de producción de 2,500 miles de barriles diarios (mbd). Además, de un volumen de **23,447** mmbpce de recursos prospectivos (...) lo que equivale aproximadamente a 5 años de producción” (SENER, 2014a).

Todo lo anterior nos lleva a otro punto, la dependencia petrolera. En el presupuesto 2015, se prevé el decrecimiento importante de esta condición, pues los ingresos derivados de la actividad petrolera conformarán el 29.9 % de los ingresos del Sector Público y el 6.7 % del PIB estimado para el 2015; esto es, 2.8 y 1.2 puntos porcentuales menos que en el 2014 respectivamente (ver Cuadro 2.3). Aun y cuando, la dependencia petrolera es baja en comparación a otros años, todavía falta por ver lo que se podría

1. Por IEPS a las gasolinas se refiere, a la cuota estatal establecida en el Art. 2 A Fracción II de la LEIPS y la tasa establecida en el Art. 2 A Fracción I.

2. Se le llama ISR petrolero, aquel recaudado por las actividades de exploración y extracción de Pemex.

3. Por Ronda Cero se refiere, antes de que Pemex haga la transición a una empresa productiva del Estado, a ésta, se le otorga la capacidad de solicitar y hacer una oferta inicial sobre el territorio mexicano que desea con la finalidad de explorar y producir gas y petróleo; fuente: <http://ciep.mx/entrada-investigacion/en-que-consiste-la-ronda-cero/>

4. Por reservas probadas y probables (2P) se refiere, aquéllas que tienen una probabilidad de extracción de al menos 50 %.

Cuadro 2.2: Ingresos petroleros ILIF 2015*Millones de pesos*

Concepto	ILIF 2015 (\$)	Contribución a los ingresos petroleros (%)	Contribución a los ingresos del Sector Público (%) ⁽⁴⁾
Ingresos petroleros ⁽¹⁾	1,198,800.0	100	29.9
Ingresos propios de Pemex	438,257.3	36.6	10.9
Gobierno Federal =	760,542.7	63.4	19.0
(+) ISR petrolero ⁽²⁾	8,875.9	0.74	0.22
(+) Transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo	749,466.8	62.5	18.7
(+) Impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos ⁽³⁾	2,200.0	0.18	0.05

Nota(s): ⁽¹⁾ Esta cifra fue obtenida de los Criterios Generales de Política Económica 2015 (CGPE 2015); ⁽²⁾ El ISR petrolero fue calculado restando los ingresos establecidos en la ILIF 2015 de la cifra estimada de los ingresos petroleros de los CGPE 2015; ⁽³⁾ Este ingreso se incluye debido a que es parte de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos; ⁽⁴⁾ A los ingresos totales incluidos en la ILIF 2015 se le resta los ingresos derivados del financiamiento.

Fuente(s): Elaborado por CIEP, con información de la SHCP (2014c)

obtener a través de la Ronda Uno y sus licitaciones de exploración y extracción de hidrocarburos.

Si bien la Ronda Uno nos da una perspectiva de los bloques que se licitarán el siguiente año (ver Cuadro 2.4), es todavía complicado hacer estimaciones de los ingresos futuros que se esperan por la actividad petrolera de estos bloques. Sin embargo, en el 2015, es importante poner atención en la operación del Fondo Mexicano del Petróleo y en la implementación de las licitaciones de la primera ronda de contratos, para finalmente ver, en el siguiente paquete económico, cómo se integrará los ingresos petroleros que vendrán en los ingresos de la Federación del 2016 y las operaciones del Fondo Mexicano del Petróleo.

2.3. Ingresos tributarios no petroleros

Los ingresos tributarios en México comprenden todos los ingresos del Gobierno Federal por concepto de impuestos más las contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago (Artículo 1^o de la ILIF 2015 y de la LIF 2014). Los impuestos más importantes son el ISR y el IVA los cuales constituirán alrededor del 89.3 % del monto total de ingresos tributarios para el 2015.

Los ingresos tributarios no petroleros son los ingresos tributarios menos los recursos obtenidos por conceptos de impuestos a los rendimientos petroleros⁵. Los montos de estos últimos están determinados en el numeral 01.08.01, como impuestos por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos para la ILIF 2015 y como impuestos a los rendimientos petroleros en la LIF 2014. En lo sucesivo, nos ocuparemos únicamente de los ingresos tributarios no petroleros y los ingresos tributarios petroleros se abordarán en la Sección de Ingresos Petroleros.

En el Cuadro 2.7, se detallan los montos estimados de la recaudación en la ILIF 2015 y se comparan

5. Dentro de los CGPE, se menciona que el Gobierno Federal a partir del año 2015 incluirá dentro de los ingresos no petroleros la recaudación que proviene de aplicar el IEPS por la enajenación de gasolinas y diésel por considerar que el gravamen se aplica al consumo de estos productos y no a las actividades de exploración o extracción de hidrocarburos.

Cuadro 2.3: Dependencia petrolera

Millones de pesos de 2015

Año	Ingresos petroleros	Como % de los ingresos del Sector Público	Como % del PIB
2000	785,201.0	32.7	6.0
2001	747,251.0	30.4	5.7
2002	750,404.6	29.6	5.7
2003	921,247.1	33.3	6.9
2004	1,016,295.1	36.0	7.3
2005	1,099,042.5	37.3	7.7
2006	1,225,652.0	38.0	8.2
2007	1,194,664.0	35.4	7.7
2008	1,349,603.6	36.9	8.6
2009	1,080,451.5	31.0	7.2
2010	1,151,032.8	32.9	7.3
2011	1,237,979.3	33.7	7.6
2012	1,288,733.4	33.7	7.6
2013	1,345,989.7	33.2	7.8
2014 ^e	1,390,338.8	32.7	7.9
2015 ^p	1,198,800.0	29.9	6.7

Nota(s): ^e Cifra estimada. Se calculó la tasa de crecimiento del año 2012 a 2013 para obtener la cifra estimada del cierre del año; ^p Cifras presupuestadas en la ILIF 2015

Fuente(s): Elaborado por CIEP, con información de la SHCPSHCP (2014b)

Cuadro 2.4: Recursos prospectivos y reservas de la Ronda Uno

Área	Tipo (Exploración y/o extracción)	Volumen (Millones de barriles de petróleo crudo equivalente)	Bloques/Campos
Aguas Profundas: Área Perdido	Recurso prospectivo (Exploración)	1,591	11
Aguas Profundas: Sur	Recurso prospectivo (Exploración)	3,222	17
Chicontepec y no convencionales	Reserva 2P (Extracción); Recurso prospectivo (Exploración)	2,678; 8,927	28; 62
Terrestres, Aguas Someras y aceites extra-pesados	Reserva 2P (Extracción); Recurso prospectivo (Exploración)	1,104; 724	32; 11
No convencionales	Recurso prospectivo (Exploración)	142	8

Nota(s): Información obtenida de la Secretaría de Energía

Fuente(s): SENER (2014b)

Cuadro 2.5: Ingresos del Sector Público

Pesos de 2015

	ILIF 2015		Ley 2014		Diferencia	
	mdp	%	mdp	%	mdp	%
TOTAL	4,676,237.1	100.0	4,619,111.7	100.0	57,125.4	1.2
Petroleros	1,189,924.1	25.4	1,291,716.2	28.0	-101,792.1	-7.9
Gobierno Federal	751,666.8	16.1	813,638.6	17.6	-61,971.8	-7.6
Ingresos propios de PEMEX	438,257.3	9.4	478,077.7	10.3	-39,820.4	-8.3
No Petroleros	2,141,123.0	45.8	1,746,260.6	37.8	394,862.4	22.6
Tributarios	1,968,023.5	42.1	1,828,796.3	39.6	139,227.2	7.6
ISR-IETU-IDE	1,053,715.0	22.5	1,040,593.7	22.5	13,121.3	1.3
IVA	703,848.5	15.1	630,111.8	13.6	73,736.7	11.7
IEPS	156,704.7	3.4	139,012.6	3.0	17,692.1	12.7
Importación	27,875.9	0.6	27,668.4	0.6	207.5	0.7
Otros ¹	25,879.4	0.6	-8,590.3	-0.2	34,469.7	-401.3
No Tributarios	173,099.5	3.7	-82,535.7	-1.8	255,635.2	-309.7
Financiamiento (Deuda)	672,595.0	14.4	672,594.3	14.6	0.7	0.0
Gobierno Federal	167,330.8	3.6	159,665.1	3.5	7,665.7	4.8
Organismos y empresas ²	678,363.7	14.5	430,393.4	9.3	247,970.3	57.6
Tributarios Totales	1,970,223.5	42.1	1,830,348.5	39.6	139,875.0	7.6
No Tributarios Totales	2,706,013.6	57.9	2,788,763.1	60.4	-82,749.5	-3.0

Nota(s): (1) No se consideran contribuciones por concepto de ejercicios fiscales anteriores.

(2) Éstas están contempladas en el rubro de Gobierno Federal.

Fuente(s): SHCP (2014c)

Cuadro 2.6: Estructura de los Ingresos Presupuestarios del Sector Público¹

Pesos de 2015

	Tributarios		No tributarios		Total	
	mdp	%	mdp	%	mdp	%
Petroleros	2,200.0	0.1	1,187,724.1	29.7	1,189,924.1	29.7
No petroleros	1,968,023.5	49.2	845,694.5	21.1	2,813,718.0	70.3
Total	1,970,223.5	49.2	2,033,418.6	50.8	4,003,642.1	100.0

Nota(s): (1) Excluye ingresos por financiamiento.

Fuente(s): SHCP (2014c)

Cuadro 2.7: Ingresos tributarios en la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación 2015

Millones de Pesos

	LIF 2014 (Nominal)	LIF 2014 (Base 2015)	ILIF 2015	Variación Relativa	Variación Absoluta
Ingresos tributarios no petroleros^a	1,768,661.8	1,828,796.3	1,968,023.5	7.6 %	139,227.2
Ingresos tributarios	1,770,163.0	1,830,348.5	1,970,223.5	7.6 %	139,875.0
I. Impuestos:	1,006,376.90	1,040,593.7	1,053,715.0	1.3 %	13,121.3
1. Impuesto Sobre la Renta	1,006,376.9	1,040,593.7	1,053,715.0	1.3 %	13,121.3
2. Impuesto Sobre el Patrimonio	-	-	-	-	-
3. Impuesto Sobre la producción, el consumo y las transacciones:	750,537.4	776,055.7	867,191.9	11.7 %	91,136.2
1. Impuesto al Valor Agregado	609,392.5	630,111.9	703,848.5	11.7 %	73,736.7
2. Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	-4,283.0	-4,428.6	3,418.7	-177.2 %	7,847.3
1. Gasolinas, diesel para la combustión automotriz	16,483.0	17,043.4	27,055.4	58.7 %	10,012.0
1) Artículo 2o.-A, fracción I	-4,283.0	-4,428.6	3,418.7	-177.2 %	7,847.3
2) Artículo 2o.-A, fracción II	20,766.0	21,472.0	23,636.7	10.1 %	2,164.7
2. Bebidas con contenido alcohólico y cerveza	36,752.0	38,001.6	40,403.4	6.3 %	2,401.8
1) Bebidas alcohólicas	11,714.2	12,112.5	11,383.2	-6.0 %	-729.3
2) Cervezas y bebidas refrescantes	25,037.8	25,889.1	29,020.2	12.1 %	3,131.1
3. Tabacos labrados	37,208.4	38,473.5	34,426.6	-10.5 %	-4,046.9
4. Juegos con apuestas y sorteos	3,012.2	3,114.6	2,599.9	-16.5 %	-514.7
5. Redes públicas de telecomunicaciones	8,081.0	8,355.8	8,065.4	-3.5 %	-290.4
6. Bebidas energizantes	23.6	24.4	23.9	-2.1 %	-0.5
7. Bebidas saborizadas	12,455.0	12,878.5	18,271.1	41.9 %	5,392.6
8. Alimentos no básicos	5,600.0	5,790.4	15,348.4	165.1 %	9,558.0
9. Plaguicidas	184.7	191.0	638.8	234.5 %	447.8
10. Combustibles fósiles	14,641.7	15,139.5	9,871.8	-34.8 %	-5,267.7
3. Impuesto sobre automóviles nuevos	6,703.3	6,931.2	6,638.7	-4.2 %	-292.5
4. Impuesto al comercio exterior	26,758.6	27,668.4	27,875.9	0.7 %	207.5
1) A la importación	26,758.6	27,668.4	27,875.9	0.7 %	207.5
2) A la exportación	-	-	-	-	-
5. Impuestos sobre Nóminas y Asimilables	-	-	-	-	-
6. Impuestos Ecológicos	-	-	-	-	-
7. Accesorios	20,562.2	21,261.3	22,704.7	6.8 %	1,443.4
1. Accesorios	20,562.2	21,261.3	22,704.7	6.8 %	1,443.4
8. Otros impuestos	1,501.2	1,552.2	2,200.0	41.7 %	647.8
1.A. Impuesto a los rendimientos petroleros	1,501.2	1,552.2	-	-100.0 %	-1,552.2
1. Impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos	-	-	2,200.0	-	2,200.0
2. Impuesto sobre servicios expresamente declarados interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación	-	-	-	-	-
9. Impuestos no comprendidos en las fracciones de la Ley de Ingresos causados en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago.	-35,573.3	-36,782.8	-3,464.0	-90.6 %	33,318.8

Nota(s): (a) Ingresos tributarios menos los impuestos a los rendimientos petroleros.

Fuente(s): Elaborado por el CIEP, con base en la LIF 2014, la Iniciativa de la LIF 2015 y los CGPE 2015. Se utiliza un deflactor de 0.967117988 para 2014.

Cuadro 2.8: Ingresos tributarios no petroleros como porcentaje del PIB, 2003-2014

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
9.4 %	8.3 %	8.0 %	7.9 %	8.3 %	7.4 %	9.0 %	9.0 %	8.3 %	7.9 %	9.1 %

Nota(s): Se considera dentro de la estimación la nueva clasificación de ingresos tributarios incluyendo el impuesto a las gasolinas y el diesel.

Fuente(s): Elaborado por el CIEP con datos de la SHCP.

estas cifras con los montos estimados en la LIF 2014. Los ingresos tributarios no petroleros ascenderán a 1,968,023.5 mdp; constituirán el 68.2 % de los ingresos del Gobierno Federal, y serán del orden de 11.4 % del PIB para 2014. Esta participación de los ingresos tributarios no petroleros, como porcentaje del PIB, significa un aumento de 2.3 puntos porcentuales respecto a lo observado en 2013 (Cuadro 2.8).

Atendiendo a la LIF 2014 y a la ILIF 2015, los ingresos tributarios no petroleros observarán un crecimiento real de 7.6 %. Los ingresos por ISR serán superiores a los estimado para el ejercicio fiscal 2014 en 6.5 %; la recaudación estimada del IVA aumentará en 3.8 %; los ingresos por IEPS serán 55.8 % mayores.

Es importante señalar que, de acuerdo con los CGPE 2015, los pronósticos de ingresos para el fin del ejercicio fiscal 2014 (la estimación de lo que se recaudará al final del 2014) apuntan a que el total de los ingresos tributarios no petroleros será 0.2 % menor al monto estimado en la LIF 2014. De cumplirse este escenario, los ingresos tributarios en la ILIF 2015 serán mayores en alrededor de 7.2 % a la recaudación efectivamente observada al cierre del ejercicio fiscal 2014.

En general, la SHCP, prevé un aumento de los ingresos presupuestarios provocado por los mayores ingresos tributarios no petroleros por los efectos de la Reforma Hacendaria en materia del IVA y de los IEPS (CGPE 2015).

2.3.1. Impuesto Sobre la Renta

El Paquete Económico 2015 no contempla modificaciones al marco fiscal. En cumplimiento al compromiso establecido en el Acuerdo de Certidumbre Tributaria, por lo que no se incrementarán los impuestos ya existentes, a la vez de que no se eliminan los beneficios fiscales para ningún contribuyente. Como se menciona en los CGPE 2015 no hubo modificaciones a la Ley del Impuesto Sobre la Renta. De acuerdo con éstos, los pronósticos para el cierre del ejercicio fiscal 2015 indican que el monto percibido por el cobro del ISR será menor al estimado en la LIF 2014 por el orden de 4.9 %. Los ingresos por concepto de ISR contemplados en la ILIF 2015 son mayores en 1.3 % a los estimado en la LIF 2014 y se prevé que serán mayores en un 6.5 % con respecto a la estimación de recaudación al cierre del ejercicio fiscal 2014. En los Cuadros 2.9 y 2.10 se muestra la incidencia de la LISR considerando la ILIF 2015 para Personas Morales y Personas Físicas, respectivamente.

2.3.2. Impuesto al Valor Agregado

El IVA es un impuesto al consumo. Su aportación a los ingresos tributarios es la segunda más importante, como se observa en el Cuadro 2.7. Como se menciona en los CGPE 2015 no hubo modificaciones a la Ley del Impuesto al Valor Agregado. De acuerdo con los CGPE 2015, los pronósticos para el cierre del ejercicio fiscal 2014 indican que el monto percibido por el cobro del IVA será mayor al estimado en la LIF 2014 por el orden de 7.6 %. Los ingresos por concepto de IVA contemplados en la ILIF 2015 son mayores en 11.7 % a los estimado en la LIF 2014 y se prevé que serán mayores en un 3.8 % con respecto a la estimación de recaudación al cierre del ejercicio fiscal 2014. En el Cuadro 2.11 se muestra la incidencia de la LIVA considerando la ILIF 2015.

Cuadro 2.9: Incidencia ISR Personas Morales - ILIF 2015*Pesos de 2015*

Decil	Por Hogar (\$)	Distribución (%)	ISR como % del ingreso bruto total (%)
I	15,648.6	0.1	97.7
II	101,549.1	0.6	336.2
III	60,896.0	0.6	212.5
IV	81,511.1	1.14	261.6
V	137,779.3	2.1	413.4
VI	253,461.6	4.4	602.6
VII	336,072.5	8.6	654.0
VIII	269,026.2	7.5	363.6
IX	599,895.1	25.4	692.1
X	852,713.7	49.7	240.5
Nacional	455,584.9	100.0	334.6

Fuente(s): Elaborado por CIEP; con datos del Simulador Fiscal CIEP.

Cuadro 2.10: Incidencia ISR Personas Físicas - ILIF 2015*Pesos de 2015*

Decil	Por Hogar (\$)	Distribución (%)	ISR como % del ingreso bruto total (%)
I	-169.0	-0.0	-0.7
II	1,569.0	0.1	3.0
III	2,214.7	0.3	3.5
IV	4,584.8	0.8	5.7
V	6,556.9	1.4	6.8
VI	9,283.9	2.4	8.1
VII	13,191.6	4.1	9.7
VIII	19,613.6	7.5	11.6
IX	29,530.7	13.5	13.5
X	122,069.9	69.9	21.2
Nacional	38,396.2	100.0	16.3

Fuente(s): Elaborado por CIEP; con datos del Simulador Fiscal CIEP.

2.3.3. Ingresos por Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

A partir de los CGPE 2015 el IEPS ya no se divide entre ingresos tributarios petroleros y no petroleros, ahora todos los IEPS son clasificados dentro de los ingresos tributarios no petroleros. Los IEPS son mostrados en el Cuadro 2.12. Se estima en la ILIF 2014 que el IEPS es un 47.2 % mayor que el presupuestado en la LIF 2013 y un 39.7 % mayor que la recaudación estimada para el fin del ejercicio fiscal 2013. Adicionalmente, se muestra la recaudación histórica de los IEPS en las Figuras 2.6 - 2.11.

Cuadro 2.11: Incidencia IVA - ILIF 2015*Pesos de 2015*

Decil	Por Hogar (\$)	Distribución (%)	IVA como % del ingreso bruto total (%)
I	4,097.6	1.9	2.6
II	5,084.1	2.6	2.0
III	6,664.0	3.7	2.15
IV	7,675.5	4.1	2.0
V	9,551.8	5.7	2.0
VI	10,989.9	7.2	1.9
VII	13,132.4	7.9	2.2
VIII	15,957.3	10.7	2.2
IX	20,276.2	15.4	2.3
X	44,540.0	40.8	2.7
TOTAL	15,984.9	100.0	2.4

Fuente(s): Elaborado por CIEP; con datos del Simulador Fiscal CIEP.

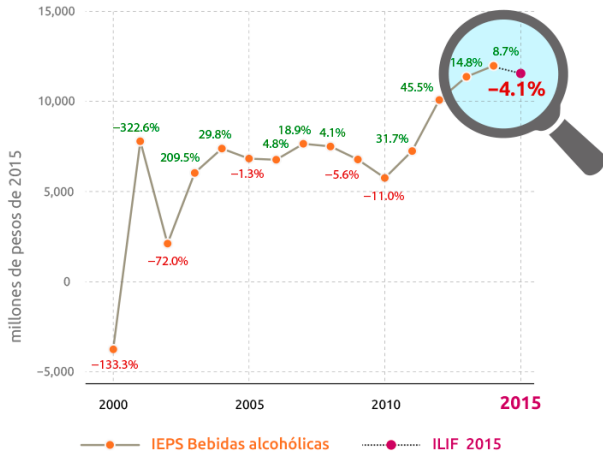
Cuadro 2.12: Ingresos no petroleros por impuesto especial sobre producción y servicios en la ILIF 2015*Millones de Pesos*

	LIF 2014 (Nominal)	LIF 2014 (Base 2015)	ILIF 2015	Variación Relativa	Variación Absoluta
Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios:	134,441.6	139,012.6	156,704.7	12.7 %	17,692.09
1. Gasolinas, diesel para la combustión automotriz	16,483.0	17,043.4	27,055.4	58.7 %	10,011.98
1) Artículo 2o.-A, fracción I	-4,283.0	-4,428.6	3,418.7	-177.2 %	7,847.32
2) Artículo 2o.-A, fracción II	20,766.0	21,472.0	23,636.7	10.1 %	2,164.66
2. Bebidas con contenido alcohólico y cerveza	36,752.0	38,001.6	40,403.4	6.3 %	2,401.83
1) Bebidas alcohólicas	11,714.2	12,112.5	11,383.2	-6.0 %	-729.28
2) Cervezas y bebidas refrescantes	25,037.8	25,889.1	29,020.2	12.1 %	3,131.11
3. Tabacos labrados	37,208.4	38,473.5	34,426.6	-10.5 %	-4,046.89
4. Juegos con apuestas y sorteos	3,012.2	3,114.6	2,599.9	-16.5 %	-514.71
5. Redes públicas de telecomunicaciones	8,081.0	8,355.8	8,065.4	-3.5 %	-290.35
6. Bebidas energizantes	23.6	24.4	23.9	-2.1 %	-0.50
7. Bebidas saborizadas	12,455.0	12,878.5	18,271.1	41.9 %	5,392.63
8. Alimentos no básicos con alta densidad calórica	5,600.0	5,790.4	15,348.4	165.1 %	9,558.00
9. Plaguicidas	184.7	191.0	638.8	234.5 %	447.82
10. Combustibles fósiles	14,641.7	15,139.5	9,871.8	-34.8 %	-5,267.7

Fuente(s): Elaborado por el CIEP con datos de la SHCP.

Figura 2.6: IEPS

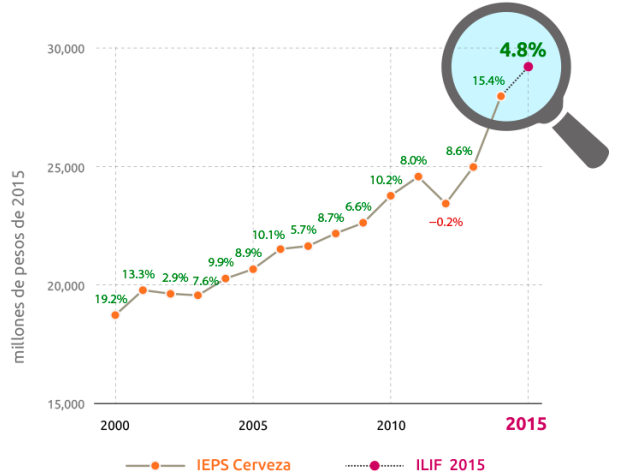
Evolución histórica
IEPS: Bebidas alcohólicas



Elaborado por el CIEP, con datos de la SHCP y de la ILIF 2015. Los valores sobre la línea representan los crecimientos reales con respecto al año anterior

Figura 2.7: IEPS

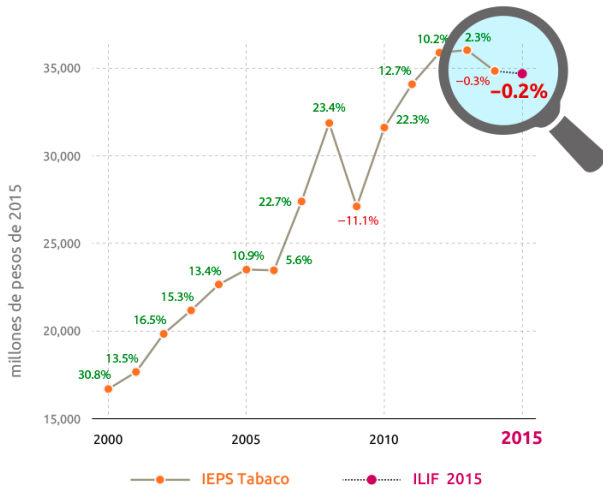
Evolución histórica
IEPS: Cerveza



Elaborado por el CIEP, con datos de la SHCP y de la ILIF 2015. Los valores sobre la línea representan los crecimientos reales con respecto al año anterior

Figura 2.8: IEPS

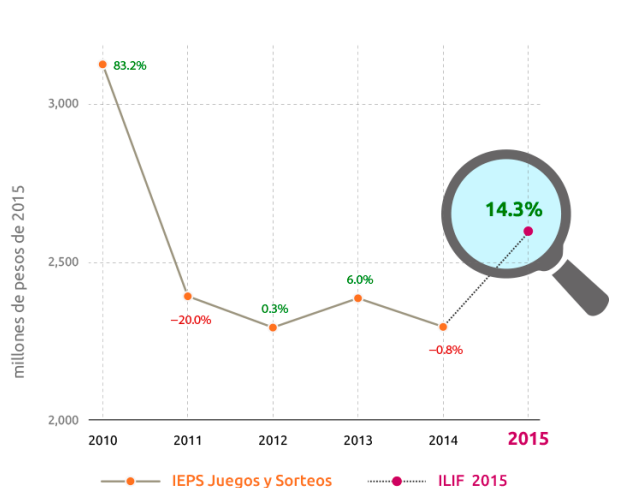
Evolución histórica
IEPS: Tabaco



Elaborado por el CIEP, con datos de la SHCP y de la ILIF 2015. Los valores sobre la línea representan los crecimientos reales con respecto al año anterior

Figura 2.9: IEPS

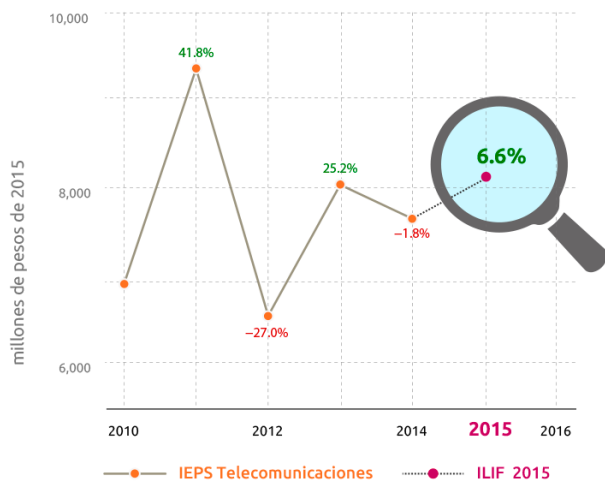
Evolución histórica
IEPS: Juegos y Sorteos



Elaborado por el CIEP, con datos de la SHCP y de la ILIF 2015. Los valores sobre la línea representan los crecimientos reales con respecto al año anterior

Figura 2.10: IEPS

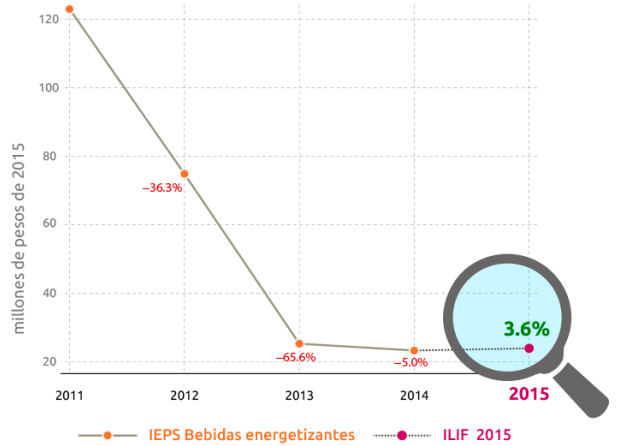
Evolución histórica
IEPS: Telecomunicaciones



Elaborado por el CIEP, con datos de la SHCP y de la ILIF 2015.
Los valores sobre la línea representan los crecimientos reales con respecto al año anterior

Figura 2.11: IEPS

Evolución histórica
IEPS: Bebidas energizantes



Elaborado por el CIEP, con datos de la SHCP y de la ILIF 2015.
Los valores sobre la línea representan los crecimientos reales con respecto al año anterior

Capítulo 3

Las reformas estructurales en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2015

El **Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF)** es la herramienta principal, del Gobierno Federal, para la ejecución de la política pública planeada para el siguiente año. El PPEF2015 se caracteriza por ser el primero en incorporar las “reformas estructurales”, impulsadas por el actual gobierno. En esta sección, se responde a la pregunta ¿Se reflejan las reformas estructurales en el PPEF 2015? Para ello, se hace un análisis del PPEF2015 desde su clasificación económica (¿En qué se gastará?), funcional (¿Para qué se gastará?) y administrativa (¿Quiénes son los responsables del gasto?). Además del análisis general, se abordan, en específico, temas relacionados con el cambio estructural, el programa Prospera, la Reforma Educativa y el Sistema de Protección Social Universal. A través del Simulador Fiscal CIEP se puede proyectar el ejercicio que el gobierno federal realiza con el PPEF 2015, donde, a pesar de tener un mayor gasto, las proporciones en el total, para la mayoría de las funciones se conservan.

3.1. El cambio estructural en el PPEF 2015

A pesar de que el Paquete Económico 2015 es promovido por el gobierno federal como una herramienta de transformación, el PPEF 2015 no refleja transformaciones que muestren un cambio estructural en la política pública. En el PPEF 2015 se proponen 4,676,237.1 mdp, los cuales representan el 25.5 % del PIB estimado para 2015. Esto es, una variación real de 1.2 %, respecto del PEF 2014, aunque en términos de PIB se reduce en 0.6 puntos porcentuales. El PPEF 2015 propone gastar 1,243,137.1 mdp en Desarrollo Económico; 2,554,588.0 mdp en Desarrollo Social; 347,924.4 mdp en Gobierno y 974,352.1 mdp en Otras clasificaciones no consideradas en las funciones anteriores (participaciones federales y pago de deuda). Esto significa un presupuesto casi constante para Desarrollo Económico y Desarrollo Social (0.7 y -0.2 por ciento, respectivamente) y un incremento de 3.8 para Gobierno y de 3.3 por ciento para Otras funciones. Como primer resultado se muestra que en materia de desarrollo social y desarrollo económico no hay un cambio mayor al 1%, respecto de lo aprobado en 2014, que refuerce la política social ni el crecimiento económico. Al interior de las funciones, se presentan algunos cambios en asignaciones presupuestales sin que éstas sean sinónimo de cambio estructural. Por ejemplo, dentro de lo asignado a Transporte, Transporte Aéreo muestra un incremento (por la construcción de un nuevo aeropuerto en la Ciudad de México) de 10,356.63 mdp, en términos reales; por otra parte, el transporte por carretera muestra un decremento real de 17,863.2 mdp. En términos de PIB, la proporción de gasto propuesta para 2015 en Transporte sigue siendo la misma (0.6 %) con un reacomodo entre gasto en carreteras y

transporte aéreo de 0.1%. Ver cuadros 3.12, 3.13, 3.14 y 3.15.

En términos de objeto de gasto, la estructura respecto del total y respecto del PIB, propuesta para 2015, permanece casi igual que el año anterior. En términos reales, existen decrementos en Materiales y suministros (-6.3%) e Inversiones financieras y otras provisiones (-63.4%); mientras que los principales aumentos se encuentran en Servicios personales (3.9%), Servicios generales (6.6%) y Deuda pública (6.9%). En materia de Obra Pública el presupuesto crece en 2.5%; pero representa el mismo gasto que en 2014, en términos de PIB; lo cual no plantea un refuerzo en la inversión de obra pública por parte del Estado. Cabe mencionar que, el recién anunciado programa de infraestructura considera principalmente inversión por parte del sector privado. Ver cuadro 3.1

Cuadro 3.1: Gasto público por objeto de gasto 2014-2015

Millones de pesos y porcentajes

Capítulos de gasto		PEF	PPEF	Variación real	Estructura		Proporción del PIB	
		2014	2015	2014-2015	2014	2015	2014	2015
1000	Servicios personales	720,212.0	773,881.2	3.9	16.0	16.4	4.2	4.2
2000	Materiales y suministros	257,299.2	249,301.0	-6.3	5.7	5.3	1.5	1.4
3000	Servicios generales	232,368.0	256,146.6	6.6	5.2	5.4	1.4	1.4
4000	Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	1,565,820.5	1,614,701.2	-0.3	25.9	25.7	6.8	6.6
5000	Bienes muebles, inmuebles e intangibles	59,349.1	61,590.6	0.4	1.3	1.3	0.3	0.3
6000	Inversión Pública	464,740.8	492,685.3	2.5	10.3	10.4	2.7	2.7
7000	Inversiones financieras y otras provisiones	73,224.4	27,689.3	-63.4	1.6	0.6	0.4	0.2
8000	Participaciones y aportaciones	1,136,471.9	1,206,444.1	2.7	25.2	25.6	6.6	6.6
9000	Deuda pública	395,915.1	437,562.2	6.9	8.8	9.3	2.3	2.4
Gasto bruto total		4,905,401.0	5,120,001.6	0.9	109.8	109.5	28.7	27.9
Menos transferencias		438,175.2	443,764.5					
Gasto bruto neto		4,467,225.8	4,676,237.1	1.2	100.0	100.0	26.1	25.5

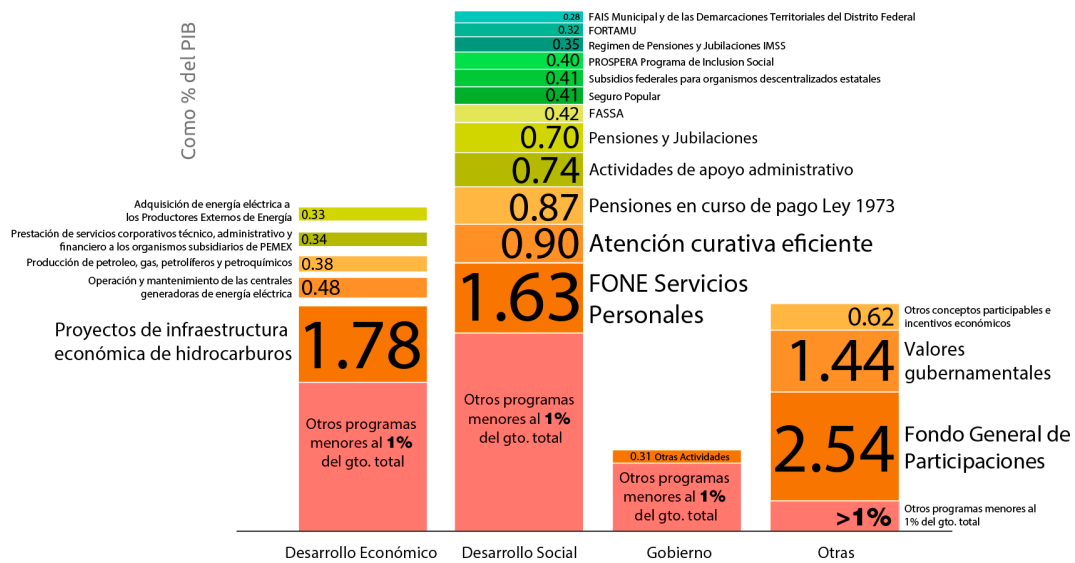
Fuente(s): Elaborado por CIEP con información de SHCP (2013) y SHCP (2014d)

Los ramos administrativos que resultan favorecidos, con incrementos reales en su presupuesto, en este proyecto son: el Instituto Nacional Electoral (51.8%) debido a las próximas jornadas electorales; la Comisión Federal de Competencia Económica (55.7%) y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (84.5%) por su reciente creación; el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (9.7%); Defensa Nacional (5.7%) y Marina (6.2%) para el fortalecimiento de la seguridad nacional; Trabajo y Previsión Social (6.2%), Energía (12.6%) y Turismo (17.3%) en línea con la promoción del desarrollo económico; y el pago de Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (93.3%). Por otro lado, los ramos con mayores decrementos porcentuales, en términos reales son: Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (antes Reforma Agraria) con 20.6% y las Provisiones Salariales y Económicas (26.8%).

En términos de la estructura programática, el PPEF contiene 750 programas presupuestarios, de los cuales 14 concentran el 50 por ciento del total del gasto propuesto y solo 24 tienen asignado más del 1% del PPEF. En términos de PIB, el 15.6% se concentra en 21 programas presupuestarios, de los cuales 5 son de desarrollo económico (concentrados en energía), 12 de desarrollo social (principalmente de pensiones y salud), 3 de otras funciones (participaciones) y 1 de gobierno. El resto de los programas, que representan menos del 1% del PPEF, contienen al 10% restante del gasto público como proporción del PIB. Con estas concentraciones de gasto, los programas que representan una proporción de gasto importante serán la vía de un verdadero cambio estructural. Ver figura 3.1. En esta misma línea, en comparación con 2014, hubo 67 programas que cambiaron de nombre, se eliminaron 62 programas y se crearon 52 nuevos, conservando proporcionalmente el mismo presupuesto.

Figura 3.1

Estructura del PPEF 2015



Elaborado por el CIEP, con datos del PPEF 2015.

3.2. OPORTUNIDADES cambia a PROSPERA, Programa de Inclusión Social

Para el ejercicio fiscal 2015, el Programa Desarrollo Humano Oportunidades cambia de nombre a PROSPERA Programa de Inclusión Social. De acuerdo al Decreto de Egresos para el ejercicio fiscal 2015, PROSPERA recibe **\$74,991.3 mdp** de los cuales, el 53.16 % está destinado al Desarrollo Social (Ramo 20), 37.71 % a la Educación (Ramo 11) y 8.03 % a la Salud (Ramo 12).

Comparando el presupuesto propuesto para PROSPERA, en términos reales, con el presupuesto asignado para Oportunidades 2014, hay una disminución de casi un punto porcentual. Como muestra la Figura 1 los porcentajes que representan Educación, Salud y Desarrollo Social para PROSPERA no varían sustancialmente conforme a lo considerado por OPORTUNIDADES en 2014; es decir, PROSPERA mantiene una estructura inercial al año anterior.

3.2.1. Distribución de recursos asignados a la Coordinación Nacional de PROSPERA

La Coordinación Nacional de PROSPERA es el **órgano encargado de formular, coordinar, dar seguimiento, supervisar y evaluar la ejecución del programa**¹. La distribución de sus recursos se encuentra dividida por cuatro programas: Prospera Programa de Inclusión Social, **Actividades de apoyo administrativo, Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno** y Programa Apoyo Alimentario.

El Cuadro 3.2 nos muestra los recursos asignados a cada programa con respecto a sus tipos de gasto. Esta clasificación nos permite ver en qué gastó la Coordinación Nacional de OPORTUNIDADES sus recursos durante el 2014 y en qué los gastará la Coordinación de PROSPERA durante el 2015.²

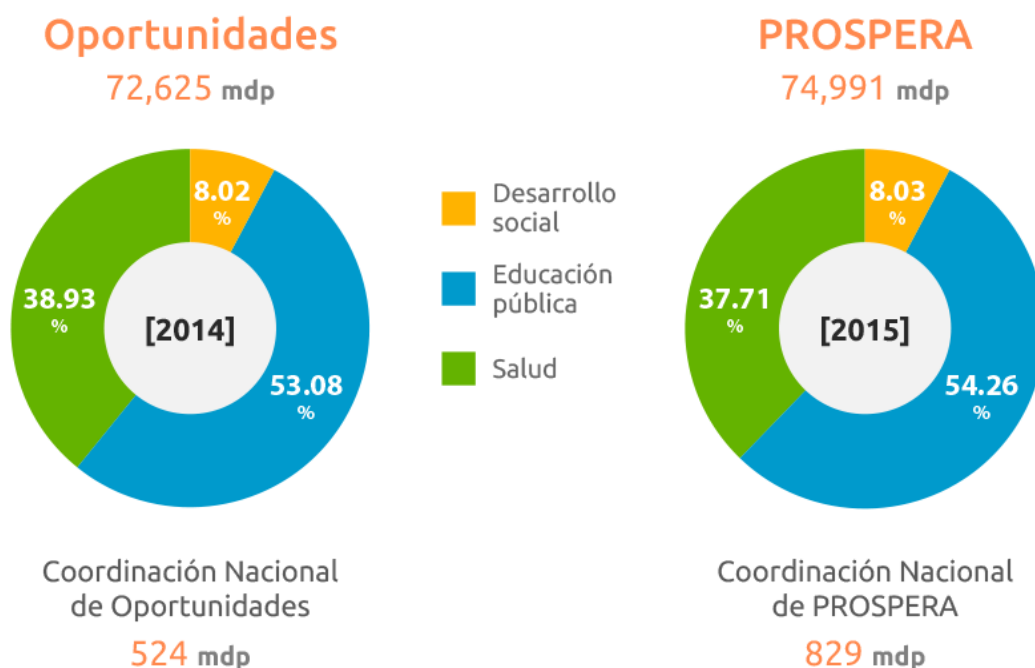
Los 829.7 mdp que el PPEF 2015 reporta como recursos asignados a la Coordinación PROSPERA proviene de la suma de los presupuestos de **Actividades de Apoyo Administrativo y Actividades de Apoyo a la Función Pública y Buen Gobierno**. El año pasado, la Coordinación Oportunidades recibió 524 mdp;

1. Consultar el Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa Inclusión Social publicado el 05/09/2014

2. Se omite Programa Apoyo Alimentario porque éste cuenta con sus propias Reglas de Operación.

Figura 3.2

Cambios en la distribución del gasto **PROSPERA**



Cuadro 3.2: Distribución de los recursos: Prospera 2015 vs. Oportunidades 2014

millones de pesos (nominales)

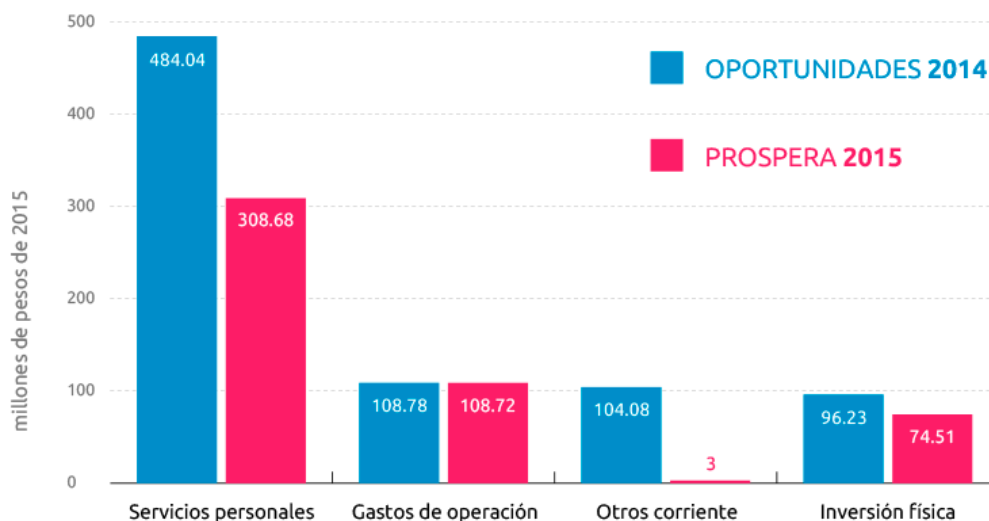
Ramo	Subsidios		Servicios Personales		Gastos Operación		Otros de corriente		Inversión Física		Gasto total		Δ real
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	
Educación Pública	28,275.86	28,275.87									28,275.86	28,275.87	-3.30
Salud	5,825.13	6,023.41									5,825.13	6,023.41	-0.01
Desarrollo Social	38,205.47	39,708.59	153.99	153.99							38,551.82	39,862.58	-0.01
Act. Apoyo Administrativo			308.68	484.04	108.72	108.78	3	104.08	74.51	96.23	493.22	793.53	55.50
Act. Función Pública y Buen Gobierno			15.16	17.15	15.61	19.38					30.77	36.53	14.77

Fuente(s): Elaboración propia CIEP, con información del PPEF 2015 (SHCP, 2014d)

por lo tanto, en 2015 el nuevo órgano recibirá **53.1 %** más de recursos para actividades administrativas; es decir, *servicios personales, gastos de operación y otros de corriente, principalmente*. El programa de **Actividades de Apoyo Administrativo** para la Coordinación de PROSPERA representa el 95.6 % de los recursos de la Coordinación, prácticamente todo su presupuesto proviene de dicho programa y éste tuvo un aumento de 55.50 % que se traduce en **300 millones de pesos más que en 2014**.

Figura 3.3

¿En qué se gastó y se gastarán los recursos de la Coordinación?



Como se puede observar en la Figura 2, los Servicios Personales es el gasto más alto para la Coordinación tanto en 2014 como en 2015 y como Servicios Personales se consideran remuneraciones al personal de carácter permanente, transitorio y especial, seguridad social, provisiones, otras prestaciones y pago de estímulos a servidores públicos. El aumento, en términos nominales, para **pagar remuneraciones al personal de carácter transitorio fue el más alto**, traduciéndose en **161.2 millones de pesos más que el año anterior**.

3.2.2. Inclusión de PROSPERA a otros programas sociales

El referirse a PROSPERA como un programa de inclusión social se debe a la modificación en el artículo 28 del PPEF 2015 que establece un **acoordinación entre programas** de fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud. Además insta que el programa Nacional de Becas de **prioridad a los estudiantes que pertenezcan a familias de PROSPERA** para recibir becas de educación media y superior.

El criterio para el componente de salud se mantiene como lo establecido en Oportunidades; siendo la misma cuota por familia atendida. En cuanto al componente educativo, el incentivo para que los jóvenes de educación media superior continúen sus estudios, anteriormente llamado Jóvenes con Oportunidades, permanece bajo las reglas de operación de PROSPERA, ahora con el nombre **Jóvenes Prospera**. Habrá que esperar la publicación de dichas reglas en el Diario Oficial de la Federación para saber **si el monto de los apoyos y los criterios de elegibilidad de beneficiarios para recibir una beca son iguales** a los definidos por Oportunidades o **cambian considerablemente**.

3.2.3. Impacto de PROSPERA en los ingresos de sus beneficiarios

La última Encuesta Nacional de Ingresos y Hogares (ENIGH 2012) contabiliza a los beneficiarios del Programa Oportunidades, ahora PROSPERA, en tres categorías: ingresos por transferencias (Ramo 20), becas (Ramo 11) y afiliados al IMSS-Oportunidades (Ramo 12). Si dividimos el presupuesto que cada Ramo recibe entre su población beneficiaria, obtenemos un monto per cápita; es decir, un monto equitativo por beneficiario. El Cuadro 3.3 nos muestra el monto con respecto a cada categoría manteniendo la población constante para año 2014 y 2015.

Cuadro 3.3: Monto por beneficiario en los Ramos Desarrollo Social (Ingresos por transferencias), Educación Pública (Becas) y Salud (IMSS-Oportunidades)

millones de pesos (nominales)

Categorías	Beneficiarios (ENIGH 2012)	Monto per cápita 2012	Monto per cápita 2014	Δ real	
Ingresos por Transferencias	11,307,155	\$3,409.50	28,275.87	\$3,525.43	0
Becas (Educación)		5,214,815	\$5,419.10	\$5,419.10	-3.29
IMSS-Oportunidades (Salud)		2,559,512	\$2,275.87	\$2,353.25	0

Fuente(s): Elaboración propia CIEP, con información del PPEF 2015 (SHCP, 2014d)

Podemos observar un cambio en los montos en términos nominales, pero si se considera el cambio en precios (es decir la inflación) dichos **cambios no se ven reflejados e incluso son reducidos** como es el caso del monto per cápita para el componente de Educación Pública. Haciendo esta sencilla distribución, se demuestra la importancia de definir la población beneficiaria con criterios diferentes al programa OPORTUNIDADES. Habrá que esperar la publicación de las Reglas de Operación 2015 del Programa PROSPERA para conocer **si en términos de incidencia, PROSPERA se vuelve un programa más regresivo o progresivo** que OPORTUNIDADES; es decir, si beneficia más a los que menos tienen y en ese caso, en qué proporción.

3.2.4. Otras consideraciones del programa PROSPERA

Es importante diferenciar que de los 74,991 mdp asignados a PROSPERA, 829.69 mdp son recursos asignados a la Coordinación Nacional de PROSPERA y que están dentro del Ramo 20 pero que no son clasificados como subsidios (apoyos a ingresos de las familias) sino son recursos designados como apoyos administrativos y para la función pública. Como se pudo observar en la Figura 3.1, los recursos asignados a Desarrollo Social y Salud conservan su estructura pero los asignados a Educación en términos reales disminuyen. En cuanto a los montos per cápita sucede lo mismo y es por ello que será importante revisar los criterios de elegibilidad para los beneficiarios para determinar si PROSPERA realmente provocará un cambio en los ingresos de las familias o es un programa inercial de OPORTUNIDADES. PROSPERA busca que los otros programas de inclusión financiera, laboral y educativa identifiquen y den prioridad a sus beneficiarios; es decir, **PROSPERA se basa en programas ya existentes y considerados también en Oportunidades**.

3.3. ¿Hacia una política de seguridad social universal?

Durante 2014, el gobierno federal llevó a cabo acciones encaminadas a proveer seguridad social universal para todos. ¿Pero qué significa esto? La seguridad social, a grandes rasgos, se compone de dos rubros; el primero es servicios de salud y el segundo asegurar una pensión para el momento en el que las personas alcanzan el fin de su vida productiva. Sin embargo, los programas que implementó el

gobierno federal como seguro de desempleo, pensión universal para adultos mayores y seguro para jefas de familias no representan, desde su diseño, un cambio hacia la seguridad social universal.

3.3.1. Salud

El paquete económico 2015, tampoco parece incluir acciones relevantes dirigidas hacia este fin. Del PEF 2013 al PEF 2014, es posible identificar que el gobierno federal asignó más recursos a la función salud creciendo 5.11 % en términos reales. De acuerdo al Proyecto Presupuesto de Egresos 2015 el presupuesto asignado a esta misma función aumenta solamente 1.89 % respecto al PEF 2014. Se observan caídas, en las asignaciones para salud, en los presupuestos del ramo Defensa Nacional y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) de más de 3 % y el presupuesto del Ramo 12, que incluye el programa Seguro Popular, es casi estático (ver cuadro 3.4).

Cuadro 3.4: Gasto en Salud, 2013-2015

Millones de pesos

Ramos	PEF 2013	PEF 2014	Δ real 13-14	PPEF 2015	Δ real 14-15
Defensa Nacional	5,038.9	5,737.6	9.63 %	5,739.9	-3.26 %
Salud	118,018.9	125,436.0	2.35 %	130,043.3	0.25 %
Marina	1,429.3	1,448.6	-2.40 %	1,689.9	12.75 %
Aportaciones a Seguridad Social	12,855.3	13,668.8	2.39 %	14,439.1	2.15 %
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	67,871.1	72,045	2.22 %	77,845.1	4.48 %
IMSS	201,704.5	217,047.5	3.63 %	232,093.7	3.40 %
ISSSTE	41,410.3	53,959.3	25.48 %	53,733.3	-3.71 %
Total Función Salud	448,328	489,342	5.11 %	515,582	1.89 %

Fuente(s): Elaborado por el CIEP, con datos de SHCP (2012, 2013, 2014d).

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Salud y nutrición 2012, las enfermedades como obesidad, diabetes e hipertensión son padecidas por una gran parte de la población. Por ejemplo, en 2012, 6.4 millones de personas fueron diagnosticados con diabetes, pero solamente 1.6 millones estaban controlados metabólicamente. Asimismo, 32 % de la población adulta presentaba problemas de obesidad. La tendencia de la prevalencia de estas enfermedades no parece disminuir en el corto plazo, aunque se han realizado algunos esfuerzos.

El crecimiento modesto en la asignación de los recursos a la función salud, no parece reflejar la atención que deberían tener los problemas de salud y su correspondiente cobertura por parte del gobierno federal. La provisión de servicios de salud por parte de diferentes instituciones debe ser revisada y homologada, tomando en cuenta el crecimiento de la población, la probabilidad de que las personas padezcan ciertas enfermedades de acuerdo a los rangos de edad y los perfiles epidemiológicos, entre otros aspectos, con la finalidad de que toda la población pueda recibir la atención médica que necesita.

3.3.2. Pensiones

Por otro lado, del PEF 2013 al PEF 2014 se observa que el presupuesto de la función protección social creció 14.8 %, presentando aumentos importantes en el pago de pensiones del Instituto Mexicano del

Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), 14.7 % y 24 %, respectivamente.

De manera contrastante, los recursos dirigidos a protección social en el PPEF 2015, tomando en cuenta las pensiones de PEMEX y CFE, presentan un aumento en términos reales de aproximadamente 1 %, el aumento más representativo se observa en el pago de las pensiones de los jubilados de Ferrocarriles Nacionales de México (Ferronales) en 27.14 % y en las pensiones de la Comisión Federal de Electricidad con 18.5 % en términos reales, mientras que los montos dirigidos a pensiones de trabajadores afiliados a IMSS e ISSSTE cayeron 1.14 % y 2.46 % (Ver cuadro 3.5). Los recursos destinados a pago de pensiones y jubilaciones para PEMEX y la desaparecida Luz y Fuerza del centro aumentaron en 9.4 % y 5 % respectivamente.

Los datos presentados en el cuadro 2 indican aumentos mayores en el presupuesto para pago de pensiones otorgadas a pocos individuos trabajadores de empresas paraestatales desaparecidas y en operación que son conocidas por contar con mejores condiciones de seguridad social.

Cuadro 3.5: Gasto en Pensiones, 2013-2015

Millones de pesos

Ramos	PEF 2013	PEF 2014	Δ real 13-14	PPEF 2015	Δ real 14-15
Ferronales	2,683.6	2,823.6	1.38 %	3,712.5	27.14 %
ISSFAM	13,876.9	14,998.5	4.14 %	16,459.6	6.12 %
LFC	17,960.4	17,857.2	-4.20 %	19,393.9	5.02 %
CFE	19,874.2	23,267.8	12.80 %	28,513.1	18.5 %
PEMEX	35,304.7	38,119.1	4.03 %	43,155.1	9.48 %
IMSS	207,486.4	2247,185.0	14.78 %	252,716.0	-1.14 %
ISSSTE	104,041.2	133,937.0	24.03 %	135,100.0	-2.46 %
Pensiones contributivas	401,227.4	478,188.2	14.83 %	499,050.2	0.92 %
Pensiones no contributivas*	26,000.9	46,169.5	71.1 %	45,015.6	-5.72 %

Nota(s): *Se refiere al programa "Pensión para adultos mayores".

Fuente(s): Elaborado por el CIEP, con datos de la SHCP (2012, 2013, 2014d).

Como se mencionó, en 2014 se creó el programa "Pensión para Adultos Mayores" a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social con la finalidad de otorgar una pensión a todos aquellos adultos mayores de 65 años que no recibían pensión por parte de alguna institución de seguridad social (IMSS, ISSSTE, PEMEX, LFC, CFE, Ferronales, ISSFAM). El presupuesto de este programa aumentó del PEF 2013 al PEF 2014 71 % principalmente porque su cobertura creció significativamente e incluía recursos del ramo 19 (Pensión Universal). Del PEF 2014 al PPEF 2015, se observa una caída importante de 5.72 % ¿Qué implica esto? Con base en los resultados obtenidos a través del simulador del CIEP, el cual se basa en las reglas de operación del programa "Pensión para Adultos Mayores", el presupuesto propuesto en el Paquete Económico 2015 no sería suficiente para cubrir al 100 % de los posibles beneficiarios de este programa, el cual asciende a 6.5 millones de individuos. Con los montos actuales de beneficio, montos de marcha y gastos de operación, entre otros, el presupuesto estimado para cubrir a todos los adultos mayores sería 47,836 mdp.

En general, la información presentada no permite vislumbrar que el gobierno federal esté considerando los recursos necesarios para realizar los cambios que lleven a una política de seguridad social universal tal que implique otorgar servicios de salud y asegurar una pensión a la totalidad de la población mexicana.

3.4. El gasto en educación y la implementación de la Reforma Educativa

En este apartado se analiza la asignación y distribución de recursos propuestos, por el Ejecutivo Federal, para la función educación durante el ejercicio fiscal 2015. Se realiza el análisis por clasificación económica, subfunciones y ramos que la componen, los principales programas presupuestarios y un análisis de incidencia. También se revisan los recursos de la Secretaría de Educación Pública (SEP) a nivel función y subfunción. Todo esto se compara, en términos reales, con los resultados de la cuenta pública 2013 y el presupuesto de egresos 2014 con la finalidad de obtener un análisis temporal.

El PPEF 2015 contempla, para la función educación, un presupuesto de 671,966.5 millones de pesos (mdp), distribuidos entre seis subfunciones y siete ramos. Este presupuesto es 5.2 por ciento mayor, en términos reales, que lo ejercido durante 2013 y 4.2 por ciento más que lo aprobado para 2014. El principal objetivo de los recursos asignados a educación en el PPEF 2015 es la implementación de la Reforma Educativa. Con ella, se pretende garantizar el derecho a una educación de calidad, integral e incluyente. En este sentido, la estrategia programática que propone el Ejecutivo Federal se basa en la inversión en equipamiento e infraestructura de las escuelas de educación básica, la extensión del horario escolar en más escuelas primarias, la expansión de la oferta educativa de educación media superior y superior, la retención de estudiantes mediante el otorgamiento de becas, y el apoyo para la población joven en situación vulnerable que desea realizar estudios de nivel superior.

Bajo el análisis de clasificación económica³, la función educación continua concentrando casi la totalidad de los recursos (97.5 %) en gasto corriente y sólo una pequeña parte (2.5 %) en gasto de inversión. Nuevamente se propone un incremento del gasto corriente de 4.5 por ciento en términos reales, con respecto al PEF 2014, y una disminución del 5.0 por ciento en el gasto de inversión. Dentro del gasto corriente el 66.3 por ciento de los recursos se concentran el pago de servicios personales, 24.7 por ciento en subsidios, 6.0 por ciento en otros de corriente y 2.9 por ciento en gastos de operación. Destaca el aumento de otros de corriente en un 100.5 por ciento, en términos reales, con respecto a lo aprobado para 2014. Por su parte, dentro del gasto de inversión la inversión física representa el 80.9 por ciento de los recursos y los subsidios el 19.1 por ciento restante (**Cuadro 3.6**).

Este análisis refleja como los recursos para equipamiento e infraestructura de las escuelas de educación básica no se ejercerán a través de programas y proyectos de inversión, sino de subsidios de gasto corriente entregados directamente a las escuelas mediante el Programa de la Reforma Educativa. El inconveniente de esto, es que las escuelas podrían utilizar los recursos para otras cosas, ya que el programa no está sujeto a reglas de operación.

El 93.7 por ciento del presupuesto propuesto se concentra en las subfunciones Educación Básica (63.4 %), Educación Superior (18.3 %) y Educación Media Superior (12.3 %). El 6.3 % restante se distribuye entre Otros Servicios Educativos y Actividades Inherentes (4.6 %), Posgrado (0.9 %) y Educación para Adultos (0.8 %). Destacan los incrementos y disminuciones, en términos reales, de los presupuestos de Educación para Adultos (18.1 %), Educación Superior (8.5 %) y Educación Básica (7.0 %), así como de Posgrado (-19.2 %), Otros Servicios Educativos y Actividades Inherentes (-10.4 %), y Educación Media Superior (-7.1 %), con respecto al PEF 2014. La propuesta de presupuesto para las subfunciones refleja algunos aspectos de la estrategia gubernamental como la implementación de la Reforma Educativa en educación básica y la expansión de la oferta educativa de nivel superior, pero no es coherente con la expansión y atención a la demanda en educación media superior (**Cuadro 3.7**).

En cuanto a los ramos relacionados, la mayor parte de los recursos (51.5 %) se encuentran en el Ramo

3. La clasificación económica muestra en qué se gastan los recursos presupuestados desde una visión contable, y su objetivo es diferenciar entre el gasto de operación y de inversión para así determinar qué tipo de efecto tiene el gasto público en la economía, y se divide en gasto corriente y gasto de inversión. El primero se refiere al pago de sueldos y salarios, la adquisición de bienes y servicios, los subsidios, y otros gastos relacionados con la operación del gobierno, mientras que el segundo se trata de erogaciones destinadas a la compra de equipo, la creación de infraestructura y otros gastos que se traducen en el incremento del patrimonio público del país.

33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, es decir, la transferencia de recursos por parte del Ejecutivo Federal a los estados del país para que lleven a cabo la impartición de los servicios educativos de nivel básico. A este le sigue el Ramo 11 Educación Pública con el 40.3 por ciento de los recursos destinados a las tareas que realiza la SEP. El 8.2 por ciento restante pertenece a los Ramos 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos (7.0 %), 8 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (0.5 %), 7 Defensa Nacional (0.4 %), 42 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (0.2 %) y 13 Marina (0.1 %). Destaca el aumento de 84.5 por ciento en términos reales, con respecto al PEF 2014, del presupuesto del Ramo 42, del 20.1 por ciento del Ramo 07 y del 8.6 por ciento del Ramo 33. También destaca la disminución de 41.7 por ciento en el Ramo 13 (**Cuadro 3.8**).

A nivel programa presupuestario, analizamos los 15 principales programas de acuerdo con la exposición de motivos y la estrategia programática propuesta por el Ejecutivo Federal. El objetivo planteado es dar cumplimiento a la Reforma Educativa y a los compromisos establecidos en el Pacto por México, así como llevar a cabo acciones encaminadas al cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y alineadas a las estrategias del Programa Sectorial de Educación. Estos 15 programas suman 236,494.1 mdp, cifra 2.0 por ciento mayor, en términos reales, que lo acumulado por estos mismos programas, o sus equivalentes, en el PEF 2014. Destaca la modificación del programa PROSPERA, antes Oportunidades, y del Programa de la Reforma Educativa, antes llamado Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo. El primero cuenta con un presupuesto 3.3 por ciento menor, en términos reales, que lo aprobado para 2014, mientras que el segundo presenta un presupuesto 15.9 por ciento mayor. Por su monto, destacan los programas Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales (74,745.8 mdp), Prestación de Servicios de Educación Superior y Posgrado (42,486.7 mdp) y Prestación de Servicios de Educación Técnica (26,847.7 mdp). Por la variación porcentual real con respecto al PEF 2014 destacan Atención a la Demanda de Educación para Adultos (35.9 %), Escuelas de Tiempo Completo (12.8 %), Prestación de Servicios de Educación Media Superior (10.1 %), el Programa Nacional de Becas (8.2 %), Escuelas de Calidad (-6.2 %), Escuela Segura (-3.7 %) y Escuelas Dignas (-3.3 %) (**Cuadro 3.9**).

El Ramo 11 Educación Pública, se refiere a la SEP, cuyo presupuesto propuesto para 2015 asciende a 305,741.6 mdp, 1.1 por ciento más, en términos reales, que lo aprobado para 2014, pero 1.3 por ciento menos que lo ejercido durante 2013. El presupuesto de esta entidad administrativa se concentra en un 88.5 por ciento para Educación, en 6.9 por ciento para Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones Sociales, en 4.5 por ciento para Ciencia, Tecnología e Innovación y en 0.1 por ciento para la Coordinación de la Política de Gobierno. Dentro de la Función Educación la mayor parte (43.0 %) se destina a Educación Superior, seguida de Educación Media Superior (27.7 %) y Educación Básica (20.7 %). Del presupuesto de Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones Sociales, el 83.0 por ciento se va a Cultura y el 17.0 por ciento restante a Deporte y Recreación. El 97.3 por ciento de Ciencia, Tecnología e innovación se concentra en Investigación científica.

En el PPEF 2015, destaca el incremento real en el presupuesto de Ciencia, tecnología e innovación de 22.4 por ciento con respecto al PEF 2014, ascendiendo a un total de 13,301.7 mdp. También destaca la disminución, en términos reales, del 14.9 por ciento con respecto a lo aprobado para 2014, en la Coordinación de la Política de Gobierno, con lo que tendría un presupuesto de 392.5 mdp. A nivel Subfunción destacan los cambios, en términos reales, de los recursos propuestos para Educación para Adultos (35.7 %), Investigación Científica (23.9 %), Posgrado (-23.6 %), Deporte y Recreación (-17.9 %) y Servicios Científicos y Tecnológicos (-15.9 %) (**Cuadro 3.10**).

Cuadro 3.6: Función educación por clasificación económica
Millones de pesos

Subfunción	Ejercido 2013		Aprobado 2014		Proyecto 2015		Variación real respecto a 2013	Variación real respecto a 2014
Gasto Corriente	575,276.5	96.1%	606,315.8	97.3%	655,134.8	97.5%	6.8%	4.5%
Servicios Personales	393,452.6	68.4%	416,698.6	68.7%	434,676.2	66.3%	3.6%	0.9%
Gastos de Operación	16,192.9	2.8%	18,500.4	3.1%	19,078.1	2.9%	10.4%	-0.3%
Subsidios	145,533.1	25.3%	152,111.0	25.1%	161,970.2	24.7%	4.3%	3.0%
Otros de Corriente	20,097.9	3.5%	19,005.7	3.1%	39,410.3	6.0%	83.8%	100.5%
Gasto de Inversión	23,286.7	3.9%	17,137.7	2.7%	16,831.7	2.5%	-32.2%	-5.0%
Inversión Física	16,070.5	69.0%	14,474.5	84.5%	13,624.4	80.9%	-20.5%	-9.0%
Subsidios	7,216.3	31.0%	2,663.2	15.5%	3,207.2	19.1%	-58.3%	16.5%
TOTAL	598,563.2	100.0%	623,453.5	100.0%	671,966.5	100.0%	5.2%	4.2%

Fuente(s): Elaborado por CIEP con Información de (?), (SHCP, 2013) y (SHCP, 2014d)

Cuadro 3.7: Función educación por subfunciones
Millones de pesos

Subfunción	Ejercido 2013		Aprobado 2014		Proyecto 2015		Variación real respecto a 2013	Variación real respecto a 2014
Educación Básica	366,850.4	61.3%	384,616.9	61.7%	425,730.0	63.4%	8.8%	7.0%
Educación Media Superior	73,492.7	12.3%	84,302.7	13.5%	81,004.8	12.1%	3.3%	-7.1%
Educación Superior	100,847.1	16.8%	109,822.6	17.6%	123,153.7	18.3%	14.5%	8.5%
Posgrado	4,868.8	0.8%	7,040.4	1.1%	5,883.2	0.9%	13.3%	-19.2%
Educación para Adultos	8,265.7	1.4%	4,411.6	0.7%	5,388.7	0.8%	-38.9%	18.1%
Otros Servicios Educativos y Actividades Inherentes	44,238.5	7.4%	33,259.2	5.3%	30,806.1	4.6%	-34.7%	-10.4%
TOTAL	598,563.2	100.0%	623,453.5	100.0%	671,966.5	100.0%	5.2%	4.2%

Fuente(s): Elaborado por CIEP con Información de (?), (SHCP, 2013) y (SHCP, 2014d).

Cuadro 3.8: Función educación por ramos asociados
Millones de pesos

Subfunción	Ejercido 2013		Aprobado 2014		Proyecto 2015		Variación real respecto a 2013	Variación real respecto a 2014
Hacienda y Crédito Público	1571	0.0%	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Defensa Nacional	2,438.0	0.4%	2,006.0	0.3%	2,491.8	0.4%	-4.2%	20.1%
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	3,221.5	0.5%	3,429.2	0.6%	3,561.9	0.5%	3.6%	0.5%
Educación Pública	251,414.0	42.0%	260,349.5	41.8%	270,564.9	40.3%	0.9%	0.5%
Marina	1,069.2	0.2%	1,585.4	0.3%	955.2	0.1%	-16.3%	-41.7%
Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	34,411.0	5.7%	47,064.9	7.5%	46,830.6	7.0%	27.6%	-3.8%
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	305,776.4	51.1%	308,405.1	49.5%	346,392.1	51.5%	6.2%	8.6%
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	76.0	0.0%	613.4	0.1%	1,170.0	0.2%	1,343.8%	84.5%
TOTAL	598,563.2	100.0%	623,453.5	100.0%	671,966.5	100.0%	5.2%	4.2%

Fuente(s): Elaborado por CIEP con Información de (?), (SHCP, 2013) y (SHCP, 2014d).

Cuadro 3.9: Principales programas presupuestarios*Millones de pesos*

Programa	Ejercido 2013	Aprobado 2014	Proyecto 2015	Variación real respecto a 2013	Variación real respecto a 2014
Programa Escuelas de Tiempo Completo	5,490.5	12,000.4	14,000.4	139.0 %	12.8 %
Programa Escuela Segura	292.4	340.0	338.7	8.6 %	-3.7 %
Programa Escuelas de Calidad	1,977.4	1,515.9	1,469.8	-30.3 %	-6.2 %
Programa para el Desarrollo Profesional Docente	n.a.	979.5	1,020.3	n.a.	0.7 %
Programa Escuelas Dignas	2,798.8	3,330.0	3,330.0	11.5 %	-3.3 %
Programa de la Reforma Educativa	n.a.	7,567.2	9,067.2	n.a.	15.9 %
Programa de Inclusión y Alfabetización Digital	836.1	2,510.1	2,510.1	181.4 %	-3.3 %
Atención a la Demanda de Educación para Adultos	2,392.0	2,170.2	3,050.1	19.5 %	35.9 %
Programa Nacional de Becas	8,879.7	13,587.7	15,199.1	60.4 %	8.2 %
Prestación de Servicios de Educación Media Superior	6,944.8	7,021.3	7,994.4	7.9 %	10.1 %
Prestación de Servicios de Educación Técnica	26,249.2	26,264.5	26,847.7	-4.1 %	-1.1 %
Programa de Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales	64,795.3	69,403.8	74,745.8	8.1 %	4.2 %
Programa de Expansión de la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior	1,166.3	5,462.7	6,157.9	394.9 %	9.0 %
PROSPERA	23,869.2	28,275.9	28,275.9	11.0 %	-3.3 %
Prestación de Servicios de Educación Superior y Posgrado	39,427.6	43,777.4	42,486.7	1.0 %	-6.1 %
TOTAL	185,119.4	224,206.6	236,494.1	19.8 %	2.0 %

Fuente(s): Elaborado por CIEP con Información de (?), (SHCP, 2013) y (SHCP, 2014d).

3.4.1. Incidencia de los Recursos para Educación

De acuerdo con la SEP, el ciclo escolar 2015-2016 recibirá poco más de 30 millones de estudiantes en las escuelas públicas del país. El 78.2 por ciento de estos estudiantes se encontrarán en educación básica, 12.9 por ciento en educación media superior, 8.4 por ciento en educación superior y sólo 0.5 por ciento en posgrado. Al analizar la participación de los estudiantes en los diferentes niveles educativos, según su nivel de ingresos, encontramos que aquellos que pertenecen al Quintil 1 (los más pobres) representan el 28.0 por ciento de la matrícula total de educación básica pública, pero el cero por ciento de la matrícula de posgrado. Por el contrario, los alumnos que pertenecen a hogares del Quintil 5 (los más ricos) suman el 78.5 por ciento de la educación pública de nivel posgrado y el 9.1 por ciento de la matrícula de educación básica. En términos generales, el 40.0 por ciento de la población mexicana con mayores recursos acapara la mayor parte de los servicios educativos públicos de nivel superior y posgrado, mientras que el 40.0 por ciento de los hogares con menores ingresos representan la mayor proporción de estudiantes de educación básica y media superior de tipo público. En este sentido, el apoyo para estudios de educación superior que incorpora PROSPERA, es un elemento importante para lograr una mejor redistribución de los recursos, y así reducir la desigualdad existente en la educación pública de nivel superior e incluso de posgrado (**Cuadro 3.11**).

3.4.2. Otros comentarios sobre el gasto educativo

Como todos los años, la propuesta de presupuesto de egresos del Ejecutivo Federal para el ejercicio fiscal 2015 en materia educativa, plantea incrementar los recursos asignados a las diversas tareas educativas. Sin embargo, no se proponen cambios sustanciales, sino solo una redistribución de los recursos que en algunos casos resulta inconsistente. Esto se debe a que la asignación de recursos propuesta para el próximo año muestra mayores recursos para educación básica y superior, pero los reduce en educación media superior y posgrado, situación que además de resultar contraria al reconocimiento de la gran demanda de educación media superior por el cambio demográfico, rompe con los avances iniciados por la estrategia del PEF 2014.

La estrategia gubernamental contempla iniciar la implementación de la Reforma Educativa, pero los cambios más importantes como la centralización y estandarización del pago de sueldos y salarios del magisterio aún no se incorpora. Se destacan los “nuevos” programas presupuestarios, PROSPERA y el Programa de la Reforma Educativa, aunque en realidad sólo se trata del cambio de nombre de los programas Oportunidades y Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo, respectivamente, ya que el objetivo de estos es prácticamente el mismo. En el caso de PROSPERA, se ofrece un nuevo apoyo para que jóvenes en situación vulnerable realicen estudios de educación superior, pero se observa una disminución de recursos con respecto al ejercicio en curso, lo que pone en duda el alcance que tendrá dicho programa. En cuanto al Programa de la Reforma Educativa, se aprecia un importante incremento con respecto a su antecesor y destaca también la estrategia de mejora de equipamiento e infraestructura de las escuelas de educación básica a través de la gestión autónoma de los recursos por parte de las escuelas.

Cuadro 3.10: Ramo 11. Educación Pública
Millones de pesos

Subfunción	Ejercido 2013		Aprobado 2014		Proyecto 2015		Variación real respecto a 2013	Variación real respecto a 2014
Coordinación de la política de gobierno	400.1	0.1%	445.9	0.2%	392.5	0.1%	-8.0%	-14.9%
Función pública	400.1	100.0%	445.9	100.0%	392.5	100.0%	-8.0%	-14.9%
Recreación, cultura y otras manifestaciones sociales	25,927.5	8.9%	20,947.3	7.2%	21,111.4	6.9%	-23.7%	-2.5%
Deporte y recreación	6,400.2	24.7%	4,225.9	20.2%	3,589.3	17.0%	-47.4%	-17.9%
Cultura	19,527.3	75.3%	16,721.4	79.8%	17,522.1	83.0%	-15.9%	1.3%
Educación	251,414.0	86.6%	260,349.5	89.0%	270,564.9	88.5%	0.9%	0.5%
Educación básica	36,646.4	14.6%	53,497.2	20.5%	55,873.4	20.7%	42.9%	1.0%
Educación media superior	68,227.9	27.1%	78,401.3	30.1%	74,838.4	27.7%	2.8%	-7.7%
Educación superior	93,945.7	37.4%	103,569.9	39.8%	116,452.3	43.0%	16.2%	8.7%
Posgrado	3,665.6	1.5%	5,723.3	2.2%	4,520.4	1.7%	15.6%	-23.6%
Educación para adultos	6,129.2	2.4%	2,255.9	0.9%	3,165.3	1.2%	-51.6%	35.7%
Otros servicios educativos y actividades inherentes	42,799.2	17.0%	16,901.8	6.5%	15,715.0	5.8%	-65.6%	-10.1%
Ciencia, tecnología e innovación	12,562.3	4.3%	10,806.0	3.7%	13,672.8	4.5%	2.0%	22.4%
Investigación científica	12,185.5	97.0%	10,380.3	96.1%	13,301.7	97.3%	2.3%	23.9%
Desarrollo tecnológico	4.8	0.0%	7.3	0.1%	7.3	0.1%	42.4%	-3.3%
Servicios científicos y tecnológicos	372.0	3.0%	418.4	3.9%	363.9	2.7%	-8.3%	-15.9%
TOTAL	290,303.9	100.0%	292,548.8	100.0%	305,741.6	100.0%	-1.3%	1.1%

Fuente(s): Elaborado por CIEP con Información de (?), (SHCP, 2013) y (SHCP, 2014d).

Cuadro 3.11: Análisis de incidencia del gasto público en educación por nivel de ingreso
Distribución porcentual

Quintil	Educación básica	Educación media superior	Educación superior	Posgrado	Todos los niveles
1	28.0%	15.9%	8.6%	0.0%	24.1%
2	25.3%	21.4%	13.8%	0.4%	23.5%
3	21.3%	24.1%	19.3%	5.0%	21.5%
4	16.3%	22.7%	26.4%	16.1%	18.2%
5	9.1%	15.9%	31.8%	78.5%	12.7%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente(s): Elaborado por CIEP con información de Medición de la Pobreza en México 2012 (CONEVAL, 2013), Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2012 (INEGI, 2013) y (SHCP, 2014d).

Cuadro 3.12: Gasto público en Desarrollo Económico 2014-2015

Millones de pesos y porcentajes

Función-Subfunción	PEF	PPEF	Estructura PEF total		Variación real	Porcentaje del PIB	
	2014	2015	2014	2015	2014-2015	2014	2015
Desarrollo Económico	1,193,787.1	1,243,137.1	26.5	26.3	0.7	7.0	6.8
Agropecuaria, Silvicultura, Pesca y Caza	99,465.5	103,820.2	2.2	2.2	0.9	0.6	0.6
Acuicultura, Pesca y Caza	3,350.1	3,474.6	0.1	0.1	0.3	0.0	0.0
Agropecuaria	75,643.8	77,930.3	1.7	1.7	-0.4	0.4	0.4
Apoyo Financiero a la Banca y Seguro	2,921.0	3,086.2	0.1	0.1	2.2	0.0	0.0
Agropecuario	9,951.7	11,614.5	0.2	0.2	12.9	0.1	0.1
Hidroagrícola	7,598.9	7,714.6	0.2	0.2	-1.8	0.0	0.0
Silvicultura							
Asuntos Económicos, Comerciales y Laborales en General	24,645.2	25,641.8	0.5	0.5	0.6	0.1	0.1
Asuntos Económicos y Comerciales en General	20,892.5	21,801.5	0.5	0.5	0.9	0.1	0.1
Asuntos Laborales Generales	3,752.8	3,840.3	0.1	0.1	-1.0	0.0	0.0
Ciencia, Tecnología e Innovación	56,091.1	62,070.3	1.2	1.3	7.0	0.3	0.3
Desarrollo Tecnológico	1,622.4	1,692.7	0.0	0.0	0.9	0.0	0.0
Innovación	10,185.8	11,282.4	0.2	0.2	7.1	0.1	0.1
Investigación Científica	41,123.5	45,518.6	0.9	1.0	7.0	0.2	0.2
Servicios Científicos y Tecnológicos	3,159.4	3,576.7	0.1	0.1	9.5	0.0	0.0
Combustibles y Energía	884,611.1	921,027.3	19.6	19.5	0.7	5.2	5.0
Combustibles Nucleares	125.9	146.4	0.0	0.0	12.5	0.0	0.0
Electricidad	298,083.7	300,459.5	6.6	6.4	-2.5	1.7	1.6
Otros Combustibles	1,816.1	1,689.1	0.0	0.0	-10.1	0.0	0.0
Petróleo y Gas Natural (Hidrocarburos)	584,585.4	618,732.2	13.0	13.1	2.4	3.4	3.4
Comunicaciones	12,511.1	21,409.5	0.3	0.5	65.5	0.1	0.1
Comunicaciones	12,511.1	21,409.5	0.3	0.5	65.5	0.1	0.1
Minería, Manufacturas y Construcción	1,573.1	151.2	0.0	0.0	-90.7	0.0	0.0
Extracción de Recursos Minerales excepto los Combustibles Minerales	1,573.1	151.2	0.0	0.0	-90.7	0.0	0.0
Transporte	108,887.9	101,741.3	2.4	2.2	-9.6	0.6	0.6
Otros Relacionados con Transporte	10,667.4	3,355.4	0.2	0.1	-69.6	0.1	0.0
Transporte Aéreo	3,440.6	13,914.2	0.1	0.3	291.1	0.0	0.1
Transporte por Agua y Puertos	3,971.4	3,166.8	0.1	0.1	-22.9	0.0	0.0
Transporte por Carretera	69,805.1	54,315.3	1.5	1.2	-24.7	0.4	0.3
Transporte por Ferrocarril	21,003.4	26,989.6	0.5	0.6	24.3	0.1	0.1
Turismo	6,002.1	7,275.5	0.1	0.2	17.2	0.0	0.0
Turismo	6,002.1	7,275.5	0.1	0.2	17.2	0.0	0.0

Fuente(s): Elaborado por CIEP con información de SHCP (2013) y SHCP (2014d)

Cuadro 3.13: Gasto público en Desarrollo Social 2014-2015

Millones de pesos y porcentajes

Función-Subfunción	PEF	PPEF	Estructura PEF total		Variación real	Porcentaje del PIB	
	2014	2015	2014	2015	2014-2015	2014	2015
Desarrollo Social	2,474,937.0	2,554,588.0	46.1	45.7	-0.2	12.2	11.8
Educación	623,453.5	680,554.2	13.8	14.4	5.6	3.6	3.7
Educación Básica	384,616.9	434,317.7	8.5	9.2	9.2	2.2	2.4
Educación Media Superior	84,302.7	81,004.8	1.9	1.7	-7.1	0.5	0.4
Educación para Adultos	4,411.6	5,388.7	0.1	0.1	18.1	0.0	0.0
Educación Superior	109,822.6	123,153.7	2.4	2.6	8.5	0.6	0.7
Otros Servicios Educativos y Actividades Inherentes	33,259.2	30,806.1	0.7	0.7	-10.4	0.2	0.2
Posgrado	7,040.4	5,883.2	0.2	0.1	-19.2	0.0	0.0
Otros Asuntos Sociales	1,020.5	1,055.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Otros Asuntos Sociales	1,020.5	1,055.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Protección Ambiental	34,488.6	32,998.0	0.8	0.7	-7.5	0.2	0.2
Administración del Agua	16,235.7	8,054.7	0.4	0.2	-52.0	0.1	0.0
Ordenación de Aguas Residuales, Drenaje y Alcantarillado	9,960.8	15,840.7	0.2	0.3	53.8	0.1	0.1
Otros de Protección Ambiental	6,934.2	7,724.1	0.2	0.2	7.7	0.0	0.0
Protección de la Diversidad Biológica y del Paisaje	1,345.1	1,365.5	0.0	0.0	-1.8	0.0	0.0
Reducción de la Contaminación	12.8	12.9	0.0	0.0	-2.5	0.0	0.0
Protección Social	1,041,764.5	1,076,748.5	23.1	22.8	-0.0	3.8	3.7
Apoyo Social para la Vivienda	717.4	923.3	0.0	0.0	24.5	0.0	0.0
Edad Avanzada	762,699.2	783,996.8	10.3	10.3	-0.6	2.7	2.7
Enfermedad e incapacidad	15,962.6	15,832.8	0.4	0.3	-4.1	0.1	0.1
Familia e Hijos	11,152.2	11,571.0	0.2	0.2	0.3	0.1	0.1
Indígenas	11,414.7	11,294.6	0.3	0.2	-4.3	0.1	0.1
Otros de Seguridad Social y Asistencia Social	126,135.0	132,918.7	0.7	0.7	1.9	0.2	0.2
Otros Grupos Vulnerables	113,683.4	120,211.4	2.5	2.5	2.3	0.7	0.7
Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones Sociales	26,914.5	21,140.0	0.6	0.4	-24.0	0.2	0.1
Asuntos Religiosos y Otras Manifestaciones Sociales	27.1	28.7	0.0	0.0	2.3	0.0	0.0
Cultura	19,450.0	17,522.1	0.4	0.4	-12.9	0.1	0.1
Deporte y Recreación	7,437.5	3,589.3	0.2	0.1	-53.3	0.0	0.0
Salud	489,572.0	515,582.3	10.9	10.9	1.8	2.9	2.8
Generación de Recursos para la Salud	15,137.2	15,973.2	0.3	0.3	2.1	0.1	0.1
Prestación de Servicios de Salud a la Comunidad	24,255.3	26,828.4	0.5	0.6	7.0	0.1	0.1
Prestación de Servicios de Salud a la Persona	356,368.2	375,923.3	7.9	8.0	2.0	2.1	2.1
Protección Social en Salud	82,416.5	85,074.0	1.8	1.8	-0.2	0.5	0.5
Rectoría del Sistema de Salud	11,394.8	11,783.4	0.3	0.2	0.0	0.1	0.1
Vivienda y Servicios a la Comunidad	257,723.3	226,509.9	5.7	4.8	-15.0	1.5	1.2
Abastecimiento de Agua	13,514.5	14,176.4	0.3	0.3	1.4	0.1	0.1
Desarrollo Regional	223,369.5	194,514.8	5.0	4.1	-15.8	1.3	1.1
Urbanización	6,010.2	6,199.2	0.1	0.1	-0.2	0.0	0.0
Vivienda	14,829.1	11,619.5	0.3	0.2	-24.2	0.1	0.1

Fuente(s): Elaborado por CIEP con información de SHCP (2013) y SHCP (2014d)

Cuadro 3.14: Gasto público en Gobierno 2014-2015

Millones de pesos y porcentajes

Función-Subfunción	PEF		Estructura PEF total		Variación real	Porcentaje del PIB	
	2014	2015	2014	2015	2014-2015	2014	2015
Gobierno	324,103.9	347,924.4	7.2	7.4	3.8	1.9	1.9
Asuntos de Orden Público y de Seguridad Interior	50,402.5	51,269.0	1.1	1.1	-1.6	0.3	0.3
Otros Asuntos de Orden Público y Seguridad	5,065.6	5,378.4	0.1	0.1	2.7	0.0	0.0
Policía	28,140.0	27,762.4	0.6	0.6	-4.6	0.2	0.2
Protección Civil	243.6	241.8	0.0	0.0	-4.0	0.0	0.0
Sistema Nacional de Seguridad Pública	16,953.2	17,886.4	0.4	0.4	2.0	0.1	0.1
Asuntos Financieros y Hacendarios	35,836.5	29,281.9	0.8	0.6	-21.0	0.2	0.2
Asuntos Financieros	2,704.5	2,857.5	0.1	0.1	2.2	0.0	0.0
Asuntos Hacendarios	33,132.0	26,424.4	0.7	0.6	-22.9	0.2	0.1
Coordinación de la Política de Gobierno	24,501.1	31,779.6	0.5	0.7	25.4	0.1	0.2
Asuntos Jurídicos	123.6	124.0	0.0	0.0	-3.0	0.0	0.0
Función Pública	5,002.8	5,461.4	0.1	0.1	5.6	0.0	0.0
Organización de Procesos Electorales	11,834.0	18,572.4	0.3	0.4	51.8	0.1	0.1
Otros	905.5	918.9	0.0	0.0	-1.9	0.0	0.0
Población	2,601.8	3,018.2	0.1	0.1	12.2	0.0	0.0
Política Interior	2,556.5	2,320.6	0.1	0.0	-12.2	0.0	0.0
Preservación y Cuidado del Patrimonio Público	225.1	232.2	0.0	0.0	-0.2	0.0	0.0
Presidencia / Gubernatura	1,251.9	1,132.0	0.0	0.0	-12.6	0.0	0.0
Justicia	95,651.1	104,638.3	2.1	2.2	5.8	0.6	0.6
Derechos Humanos	2,657.5	3,223.4	0.1	0.1	17.3	0.0	0.0
Impartición de Justicia	55,047.1	61,829.9	1.2	1.3	8.6	0.3	0.3
Procuración de Justicia	19,455.0	19,483.0	0.4	0.4	-3.1	0.1	0.1
Reclusión y Readaptación Social	18,491.5	20,102.1	0.4	0.4	5.1	0.1	0.1
Legislación	12,381.7	13,648.3	0.3	0.3	6.6	0.1	0.1
Fiscalización	1,863.7	2,040.0	0.0	0.0	5.9	0.0	0.0
Legislación	10,518.0	11,608.3	0.2	0.2	6.7	0.1	0.1
Otros Servicios Generales	10,999.0	13,778.0	0.2	0.3	21.1	0.1	0.1
Acceso a la Información Pública Gubernamental	596.1	882.2	0.0	0.0	43.1	0.0	0.0
Otros	1,643.6	3,380.9	0.0	0.1	98.9	0.0	0.0
Servicios de Comunicación y Medios	919.3	1,056.3	0.0	0.0	11.1	0.0	0.0
Servicios Estadísticos	7,840.0	8,458.7	0.2	0.2	4.3	0.0	0.0
Relaciones Exteriores	7,514.8	8,076.9	0.2	0.2	3.9	0.0	0.0
Relaciones Exteriores	7,514.8	8,076.9	0.2	0.2	3.9	0.0	0.0
Seguridad Nacional	86,817.2	95,452.3	1.9	2.0	6.3	0.5	0.5
Defensa	56,777.2	62,306.6	1.3	1.3	6.1	0.3	0.3
Inteligencia para la Preservación de la Seguridad Nacional	8,471.3	8,765.3	0.2	0.2	0.1	0.0	0.0
Marina	21,568.7	24,380.4	0.5	0.5	9.3	0.1	0.1

Fuente(s): Elaborado por CIEP con información de SHCP (2013) y SHCP (2014d)

Cuadro 3.15: Gasto público en Gobierno 2014-2015

Millones de pesos y porcentajes

Función-Subfunción	PEF		Estructura PEF total		Variación real 2014-2015	Porcentaje del PIB	
	2014	2015	2014	2015		2014	2015
Otras no Clasificadas en Funciones Anteriores	912,573.1	974,352.1	20.2	20.6	3.3	5.3	5.3
Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	15,550.2	31,085.0	0.3	0.7	93.3	0.1	0.2
Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	15,550.2	31,085.0	0.3	0.7	93.3	0.1	0.2
Saneamiento del Sistema Financiero	11,738.2	10,950.0	0.3	0.2	-9.8	0.1	0.1
Apoyo a los programas de reestructura en unidades de inversión (UDIS)	273.3	0.0	0.0	0.0	-100.0	0.0	0.0
Apoyos IPAB	11,464.9	10,950.0	0.3	0.2	-7.6	0.1	0.1
Banca de Desarrollo	0.0	0.0	0.0	0.0	-3.3	0.0	0.0
Transacciones de la Deuda Pública / Costo Financiero de la Deuda	307,646.1	327,038.6	6.8	6.9	2.8	1.8	1.8
Deuda Pública Externa	53,019.3	57,397.9	1.2	1.2	4.7	0.3	0.3
Deuda Pública Interna	254,626.8	269,640.7	5.6	5.7	2.4	1.5	1.5
Transferencias, Participaciones y Aportaciones entre diferentes Niveles y Ordenes de Gobierno	577,638.6	605,278.5	12.8	12.8	1.3	3.4	3.3
Participaciones entre Diferentes Niveles y Ordenes de Gobierno	577,638.6	605,278.5	12.8	12.8	1.3	3.4	3.3

Fuente(s): Elaborado por CIEP con información de SHCP (2013) y SHCP (2014d)

Capítulo 4

Conclusiones

Si bien existen elementos de las reformas estructurales que tienen presencia en el paquete económico, todavía son relativamente menores. Por el lado del ingreso habrá que dar seguimiento a los ingresos petroleros, que juegan un papel importantísimo en las finanzas públicas del país. Encontramos presiones inerciales en el gasto público, que ante la ausencia de recursos extras dejan poco margen para programas nuevos. Estas presiones fiscales harán difícil en el corto plazo que desaparezca la dependencia de ingresos por financiamiento y por ende la acumulación de deuda pública.

Bibliografía

- CONEVAL (2013). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza. Disponible en <http://www.coneval.gob.mx/Paginas/principal.aspx>.
- INEGI (2013). Módulo de condiciones socioeconómicas 2012. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/>.
- SENER (2014a). Ronda cero. Disponible en http://www.energia.gob.mx/webSener/rondacero/_doc/Documento%20WEB%20Ronda%20CeroSSH.pdf. Información obtenida el día 16 de septiembre de 2014.
- SENER (2014b). Ronda uno: primera aproximación. Disponible en <http://www.energia.gob.mx/webSener/rondauno/9216.html>. Información obtenida el día 16 de septiembre de 2014.
- SHCP (2012). Ley de ingresos de la federación para el ejercicio fiscal de 2013. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5282544&fecha=17/12/2012.
- SHCP (2012). Presupuesto de egresos de la federación 2013. Disponible en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2013/index.html>. Accedido el día 17 de septiembre de 2014.
- SHCP (2013). Ley de ingresos de la federación para el ejercicio fiscal de 2014. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIF_2014_140714.pdf.
- SHCP (2013). Presupuesto de egresos de la federación 2014. Disponible en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2014/index.html>. Accedido el día 17 de septiembre de 2014.
- SHCP (2014a). Criterios generales de política económica 2015. Disponible en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2015/paquete/criterios_generales_pe_2015.pdf. Información obtenida el día 7 de septiembre de 2014.
- SHCP (2014b). Ingresos presupuestarios del sector público. Disponible en <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>.
- SHCP (2014c). Iniciativa de ley de ingresos de la federación para el ejercicio fiscal 2015. Disponible en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2015/paquete/LIF_2015.pdf. Información obtenida el día 7 de septiembre de 2014.
- SHCP (2014d). Proyecto de presupuestos de egresos de la federación. Disponible en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2015/exposicion/decreto_presupuesto.pdf. Información obtenida el día 7 de septiembre de 2014.