

# Entre el gasto asistencial y la administración de la deuda:

LAS FINANZAS PÚBLICAS CONTEMPORÁNEAS EN MÉXICO

Eudoxio Morales Flores  
Luis Augusto Chávez Maza  
*Coordinadores*

**80**  AÑOS  
DE UNIVERSIDAD

Ediciones  
**EyC**



Entre el gasto asistencial y  
la administración de la deuda:  
las finanzas públicas  
contemporáneas en México





**Entre el gasto asistencial y  
la administración de la deuda:  
las finanzas públicas  
contemporáneas en México**

**Eudoxio Morales Flores  
Luis Augusto Chávez Maza**  
*Coordinadores*

**80**  **AÑOS**  
**DE UNIVERSIDAD**

Ediciones  
**EyC**

Primera edición: julio de 2017

**D.R.** © EUDOXIO MORALES FLORES

**D.R.** © LUIS AUGUSTO CHÁVEZ MAZA

**D.R.** © ANGÉLICA TACUBA SANTOS

**D.R.** © JOSÉ ALEJANDRO SÁNCHEZ LOZANO

**D.R.** © FORTUNATO CUAMATZIN BONILLA

**D.R.** © EDUARDO VÁZQUEZ TOVAR

**D.R.** © **BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA**

FACULTAD DE ECONOMÍA

2 Avenida San Claudio y 22 Sur, s.n.,

Col. Jardines de San Manuel

72570, Puebla, Pue.

[www.eco.buap.mx](http://www.eco.buap.mx)

**D.R.** © **EDUCACIÓN Y CULTURA, ASESORÍA Y PROMOCIÓN, S.C.**

Moras 755-202, Col. Acacias, Del. Benito Juárez

03240, México, D.F., Tel. (55) 1518 1116

[www.edicioneseyc.com](http://www.edicioneseyc.com)/[eycmexico@gmail.com](mailto:eycmexico@gmail.com)

Miembro de la Alianza de Editoriales

Mexicanas Independientes (AEMI)

ISBN: 978-607-525-311-4 (BUAP)

ISBN: 978-607-8344-62-8 (ECAP)

Diseño editorial: Abraham Zajid Che

Impreso y hecho en México

*Printed and bounded in Mexico*

Se prohíbe la reproducción, el registro o la transmisión parcial o total de esta obra por cualquier medio impreso, mecánico, fotoquímico, electrónico o cualquier otro existente o por existir, sin el permiso previo del titular de los derechos correspondientes.

## Contenido

Introducción: ¿Para qué estudiar las finanzas públicas?	9
<i>Eudoxio Morales Flores</i> <i>Luis Augusto Chávez Maza</i>	
El estancamiento de los ingresos públicos	15
<i>Luis Augusto Chávez Maza</i> <i>Eudoxio Morales Flores</i>	
La función redistributiva del presupuesto público. El caso del programa Oportunidades en México	35
<i>Angélica Tacuba Santos</i>	
Gasto público y educación superior. Reflexiones en torno al caso mexicano	59
<i>Eudoxio Morales Flores</i> <i>José Alejandro Sánchez Lozano</i>	
Propuesta de reforma de la política de deuda pública para 2017	89
<i>Fortunato Cuamatzin Bonilla</i> <i>Eduardo Vázquez Tovar</i>	
Sobre los autores	115



## Introducción

*Eudoxio Morales Flores*

*Luis Augusto Chávez Maza*

**E**n términos teóricos, las finanzas públicas pueden concebirse como un conjunto de procesos entrelazados que participan en la captación de recursos, administración y gasto realizado por el Estado (Ayala, 2010). En tal proceso intervienen diversos individuos e instituciones políticas; en naciones democráticas, la sociedad organizada expresa libremente sus intereses e incide en la definición de los problemas públicos que debe atender el Estado, por medio de la administración y el gasto público. En correspondencia, la sociedad aportará recursos, a través de impuestos, para conformar una hacienda pública fuerte que pretenda satisfacer las demandas de la sociedad. Si bien las demandas sociales cambian y se expanden al transcurrir el tiempo, la relación de correspondencia entre los representantes del Estado y sociedad debe mantenerse para impulsar el desarrollo de las aspiraciones sociales.

Las naciones con democracias desarrolladas cuentan con instituciones que incentivan al Estado a servir a la sociedad a través de la provisión de bienes y servicios públicos de calidad; además, motivan la rendición de cuentas y someten a los funcionarios a sanciones cuando violentan sus responsabilidades. Por el contrario, cuando las instituciones públicas son ineficientes, la sociedad percibe que el Estado fue capturado por grupos de interés (sean los grandes monopolios empresa-

riales o los partidos políticos); el ciudadano observa la ineficacia del Estado en la provisión de bienes y servicios de mala calidad. Bajo tal escenario indeseable, la correspondencia fiscal comenzará a fracturarse, lo cual significa que los ciudadanos comenzarán a eludir las responsabilidades civiles por medio de actos ilegales o socialmente inmorales como la evasión o elusión fiscal. México es un país con las características de un país con bajo desarrollo democrático, pues se observa una limitada correspondencia fiscal. Los ciudadanos perciben altos niveles de corrupción por parte de sus representantes en el Estado; la calidad de los bienes y servicios es altamente deficiente, los niveles de pobreza aumentan y, en contraprestación, los niveles de inseguridad aumentan, además de que los niveles de elusión y evasión fiscal se mantienen alarmantes.

Para puntualizar lo antes señalado se anotan los siguientes indicadores. Con base en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (2017), México ocupa el último lugar en corrupción en comparación de los países de la OCDE; a nivel internacional, México ocupa el lugar 123 de 176 países analizados. En términos de servicios, en el campo de la salud, la esperanza de vida es de 75 años, cinco años menos que el promedio de la OCDE (2016); en el campo de la educación, de la población de 24 y 64 años, más de 66% no ha terminado la educación media superior, y 19% accedió a educación superior; la media de la OCDE es 24% y 34% (OCDE, 2015). En materia de pobreza, conforme con los indicadores del Coneval (2015), en 2014, 42.6% de la población vivió en condiciones de pobreza, lo que representó un aumento de 3.7% respecto a 2012.

Los datos mencionados en el párrafo anterior justifican los altos niveles de desaprobación del Gobierno. El rompimiento de la correspondencia fiscal también puede observarse en otros

ámbitos. En materia de seguridad, la tasa de víctimas de delito por cada 100 000 habitantes fue de 23 993 en 2010 y de 28 202 habitantes en 2015, un incremento de 28% en cinco años (INEGI, 2016). En materia impositiva, se estima que en México la tasa de evasión de impuestos asciende a 41.6% en relación con el impuesto al ingreso, y de 20% del impuesto al consumo (Gómez y Jiménez, 2012). En suma, la ineficiencia del Estado en materia de gasto público está asociada a incrementos en la violencia y altos niveles de incumplimiento en el pago de impuestos.

La preocupación por revisar las finanzas del Estado no sólo debe asociarse con los buenos o malos resultados de la actividad gubernamental. La importancia de las finanzas es su fuerte vinculación con las dinámicas económicas y políticas, un país con bajo desempeño en finanzas tendrá pocas herramientas para impulsar la actividad económica. Incluso, un Estado ineficiente fomentará la competencia desleal por medio de privilegios como exenciones fiscales y cesión de contratos a los grupos cercanos al poder. Por otro lado, un Estado corrompido tendrá incentivos para mantener y expandir la extracción de los beneficios estatales, para lo cual no dudará en implementar medidas coercitivas contra disidentes y entregar recursos asistenciales a la población, con la pretensión de eliminar o mermar la inconformidad social. En general, la mala administración de las finanzas públicas es evidencia del surgimiento de gobiernos autoritarios y demagógicos.

Ante tales preocupaciones, este libro nace con la intención de analizar e interpretar la descomposición de las finanzas públicas contemporáneas en México. En particular, centramos la atención en dos aspectos peculiares de la hacienda pública: el uso asistencial de las políticas y la administración de la deuda. El asistencialismo se ha instaurado en México y en gran parte de los países desarrollados desde la década de los noventa, con

el surgimiento del modelo económico neoliberal. Este tipo de políticas sustituyó los programas de protección social que los ciudadanos gozaron como parte del Estado Benefactor, durante el cual los ciudadanos organizados pugnaron por mayores derechos en materia de salud, laboral y de pensiones, entre otras. Al desmantelarse el Estado Benefactor, con la liberalización de los mercados laborales y la apertura al mercado de todo bien comerciable, los derechos obtenidos por la clase trabajadora se perdieron y dejaron al ciudadano y a su familia en una clara desprotección.

El asistencialismo sustituyó a los programas de protección social; no obstante, en esta nueva política la acción de gobierno es focalizada, centrada en grupos de personas que cumplen con ciertas condiciones: condición de pobreza o vulnerabilidad. Las políticas asistenciales ofrecen ayuda o socorro a las personas desprotegidas sólo por el hecho de cumplir con los criterios de selección. De esta forma, los ciudadanos que reciben el apoyo se hacen dependientes de los apoyos, se establece una relación de sometimiento frente a Estado, en la cual los ciudadanos están comprometidos moralmente a sostener a los representantes del Estado a través del voto. Así, el asistencialismo perpetúa el abuso de las autoridades estatales a cambio de paliativos temporales.

En México, los programas de combate a la pobreza y de educación cumplen con las características de asistencialismo. Al respecto, Angélica Tacuba (capítulo III) expone la limitada capacidad del programa Oportunidades, programa estrella de combate a la pobreza desde el Gobierno federal, para redistribuir la riqueza. El gasto público en educación superior evidencia el bajo interés del Estado por invertir en capacidades y formar mejores ciudadanos, Eudoxio Morales y Alejandro Sánchez (capítulo IV) describen la baja inversión en

educación realizada por los últimos gobiernos, a pesar de la demanda social y las recomendaciones de organismo internacionales de colocar la educación como agenda principal.

El segundo elemento bajo análisis es la baja capacidad del Estado para recaudar ingresos. Luis Chávez y Eudoxio Morales (Capítulo II) exhiben la incapacidad del Estado para expandir la hacienda pública mediante el cobro de impuestos; finalmente, Fortunato Cuamatzin y Eduardo Vázquez (capítulo V) analizan el problema de la deuda pública, que incrementó exponencialmente a pesar de que el Estado continúa ofreciendo malos resultados bajo un creciente ambiente de desconfianza social. El tema es de gran importancia en el mediano y largo plazo, pues en 2016 el costo de la deuda superó el presupuesto destinado a las secretarías de Educación y Salud juntas.

Los temas abordados en este libro son de gran interés para toda persona interesada en los problemas contemporáneos de las finanzas públicas, sea especialista, estudiante o ciudadano. En los textos aquí contenidos, el lector encontrará una clara descripción del problema, la cual es sustentada con datos que permiten conmensurar y contrastar el tamaño del problema. Asimismo, los autores asumen una posición crítica y propositiva; la posición es crítica puesto que, con evidencia y un acercamiento teórico heterodoxo, se exponen las deficiencias del actual modelo económico implantado desde el Estado, sin la legitimidad de la ciudadanía; la posición es propositiva ya que consideramos la posibilidad de pugnar, a través de las ideas y propuestas programáticas, nuevas alternativas al desarrollo que permitan reestructurar el quehacer del Estado desde y para la sociedad.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Ayala, José (2000). *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público: Para Entender las Finanzas del Estado Mexicano*. México: Diana.
- Cepal (2012). *Taxstructure and tax evasion in Latin America*. Disponible en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5350/1/S1200023\\_en.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5350/1/S1200023_en.pdf).
- Coneval (2015). *Medición de la pobreza en México*. Disponible en [http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2014.aspx](http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx).
- OCDE (2016). *Estudio sobre el sistema de salud en México*. Disponible en <https://www.oecd.org/centrodemexico/presentacion-del-estudio-sobre-el-sistema-mexicano-de-salud-2016.htm>.

## El estancamiento de los ingresos públicos

*Luis Augusto Chávez Maza*

*Eudoxio Morales Flores*

A lo largo de este capítulo se describirá el esquema de contribuciones vigente en los tres niveles de gobierno en México: federal, estatal y municipal. La importancia de esta información radica en que los ingresos restringen la capacidad de gasto público que en un país en desarrollo, como el mexicano, debe expandirse para superar las condiciones de pobreza que afectan a más de 60% de la población. México es un país que poco recauda y, en la actualidad, no se observan las condiciones para que dicha tendencia cambie. La deficiencia en materia recaudatoria es un mal endémico en el país, el cual intenta cubrirse con la contratación de una deuda pública que alcanza más de 50 % del PIB. Así, ante la baja recaudación y una presión mayor de la deuda, la probabilidad de aumentar el gasto es baja.

### COMPARATIVO INTERNACIONAL

En este apartado se ofrece un comparativo internacional sobre la capacidad recaudatoria de México en relación con la capacidad de recaudación de algunos países latinoamericanos y el promedio de los países miembros de la OCDE. Tal información resulta de gran importancia porque permite identificar

los grandes rezagos de México si es comparado con países con niveles de desarrollo cercanos o con el promedio de los países más desarrollados.

El dato a mostrar, que puede revisarse en la tabla 1.1, es el ingreso por impuestos como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) para 2013; dicha información se muestra para tres niveles de gobierno: central, regional y local. Ese único dato coloca al Gobierno central de México debajo de la capacidad de recaudación de Brasil, Chile, Uruguay, Colombia y el promedio de la OCDE. También, muestra que la baja capacidad de recaudación en México es mayor con los gobiernos estatal y municipal, en donde la recaudación es cercana a lo recaudado por Guatemala o Costa Rica, que, en conjunto, son los gobiernos que menos recaudan en este comparativo internacional.

**Tabla 1**  
**Ingresos por impuestos como porcentaje del PIB, 2013**

País	Gobierno Central/ Federal	Gobierno Estatal/ Regional	Gobierno Local/ Municipal	Total
Guatemala	10.7	...	0.2	10.9
Costa Rica	13.1	...	0.7	13.8
México	15.5	0.6	0.2	16.3
Perú	16.2	...	0.5	16.7
Colombia	14.7	0.8	2.2	17.7
Chile	17.2	...	1.5	18.7
Uruguay	18.4	...	1.1	19.5
Brasil	13.9	8.7	2.1	24.7
Miembros de la OCDE (Promedio)	20.5	5.0	3.9	29.4

Fuente: OCDE. StatExtracts

Tal comparativo internacional muestra la fragilidad recaudatoria de los tres niveles de Gobierno en México. Dicha fragilidad es evidente, el nivel recaudatorio es similar a la recaudación de países latinoamericanos con mayores rezagos económicos y sociales. Bajo tal situación, resulta importante señalar que, adicionalmente, México cuenta con ingresos complementarios a la recaudación de impuestos, por medio de los ingresos petroleros y la contratación de financiamiento. A continuación se describe la estructura de ingresos para los tres niveles de gobierno en México.

## **INGRESOS FEDERALES**

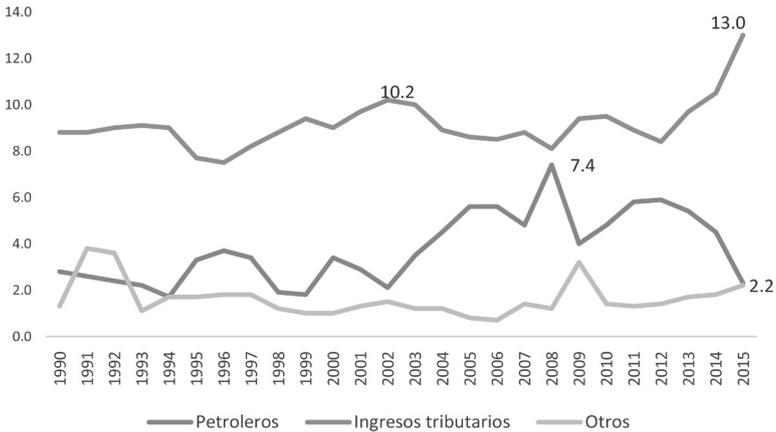
En primera instancia, analizaremos el esquema de contribuciones a nivel federal. De acuerdo con la ley en la materia, el Código Fiscal de la Federación 2016, se estipuló que las distintas contribuciones que recauda el Gobierno federal se clasifican en derechos, contribuciones de mejoras, aportaciones a la seguridad social e impuestos. Los derechos son contribuciones derivadas del uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación o de recibir servicios que presta el Estado. Para el caso mexicano, de 1990 a 2015 el cobro por derecho de extracción de hidrocarburos fue de gran importancia para la hacienda, pero a partir de 2015, con la apertura al mercado de la industria extractiva petrolera, esa contribución fue suprimida.

Las contribuciones de mejoras se cobran a las personas físicas o morales que se benefician de manera directa por obras públicas. Las aportaciones a la seguridad social son obligaciones fiscales a cargo de las personas físicas y morales beneficiadas por servicios de seguridad social que proporciona el

Estado. En tanto, los impuestos son contribuciones obligatorias que pagan personas físicas y morales que se encuentran en situación jurídica o de hecho prevista en ley.

En el gráfico 1 se puede observar que los ingresos presupuestarios del Gobierno federal mexicano de mayor importancia son los impuestos, seguidos de los ingresos petroleros y, como tercera fuente importante, otros ingresos. Para 2015, el ingreso tributario representó 13% del PIB, el nivel más alto observado entre 1990 y 2015. No obstante, los ingresos petroleros disminuyeron de 7.4% del PIB en 2008 a 2.2% del PIB en 2015. En suma, la disminución de los ingresos petroleros fue compensada con la mejora en la recaudación de impuestos.

**Gráfico 1**  
**Ingresos presupuestarios del Gobierno federal mexicano**  
**(% del PIB)**



Fuente. Elaboración propia con datos de la SHCP.

Los impuestos de mayor importancia para la hacienda federal son el ISR y el IVA. Ese par de impuestos representó 61%

de los ingresos presupuestarios del Gobierno federal para 2015. El IVA es un impuesto que se ha mantenido constante entre 2010 y 2015, aporta alrededor de 4 puntos porcentuales del PIB. Por otra parte, el ISR aumentó de 2010 a 2015, pasó de generar 4.7% del PIB a 6.8%.

A continuación, se anotarán algunas características del ISR que han limitado la expansión de este impuesto. De acuerdo con las reglas estipuladas en la Ley del ISR, este impuesto es una contribución que recae sobre los ingresos o la fuente de riqueza de personas físicas y morales, nacionales o extranjeras, que realizan actividades productivas en el país. El monto a pagar por este impuesto se fija mediante el empleo de distintos regímenes asociados a tasas de impuesto. En cualquier régimen las tasas del impuesto aumentan progresivamente en relación, no lineal, con el ingreso de los contribuyentes.

Los regímenes de personas físicas son: salarios, pequeño contribuyente, intermedio, actividades empresariales, actividades profesionales y arrendamiento. En tanto, las personas morales pueden ubicarse en los siguientes regímenes: régimen simplificado, fines no lucrativos o régimen general. De acuerdo con el ITESM (2011), el esquema actual de cobro de ISR crea incentivos entre los contribuyentes, para articularse al régimen que les permita el menor pago de contribuciones.

El IVA es un impuesto al consumo de bienes y servicios. La dificultad para recaudar este impuesto se observa en dos aspectos. El primero proviene de las reglas formales impuestas en la Ley del IVA, en donde se estipulan tres tipos de tratamiento fiscal: generales, exentos y tasa cero, lo cual limita el universo de actos sujetos al impuesto. Entre los bienes y servicios con tratamiento fiscal preferente se encuentran los de subsistencia, como son los alimentos (leche, agua, carnes, entre otros) y los servicios médicos, entre los de mayor impacto para la

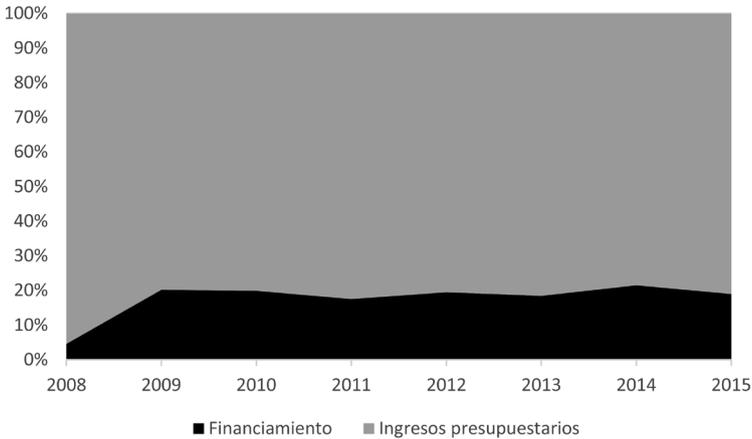
población general. Bajo tal situación, la eliminación de los tratamientos fiscales impactaría negativamente en la calidad de vida de gran parte de la población de bajos recursos, en un país con más de 60% de la población en condiciones de pobreza (Coneval, 2015). De esta forma, el IVA como impuesto sin exenciones es un proceso que lentamente está implementándose pero que enfrenta serias restricciones políticas.

Otro factor que limita la expansión del IVA está vinculado con el aumento de la economía informal en el país. Algunas estimaciones señalan que más de 65% de la población ocupada del país labora en condiciones de informalidad laboral, lo que implica que no pague impuestos. Así, dado que el impuesto está vinculado con el consumo de bienes y servicios formales, aquellos productos adquiridos en los mercados informales o ilegales no están sujetos al pago del impuesto. Por lo tanto, las posibilidades de expandir la recaudación del IVA serán mínimas en la medida en que la economía formal en México continúe atrapada en la informalidad y los mercados ilegales. En los últimos cuarenta años, el ritmo de crecimiento de la economía formal en México fue de apenas 2% anual, y la tasa de natalidad fue de 1.5%, de tal forma que el IVA está fuertemente vinculado con el tamaño de la economía formal; si la economía se estanca, la expansión tributaria no podrá consolidarse.

Como se puede apreciar en el gráfico 2, el incremento de los ingresos presupuestarios del Gobierno federal, generados a partir de una mayor recaudación de impuestos, no fue suficiente para cubrir el gasto realizado. De 2009 a 2015, los requerimientos financieros del sector público federal representaron, en promedio, 20% del ingreso total (SHCP, 2016). En otras palabras, el Gobierno federal contrató financiamiento para cubrir los gastos, por lo que se puede señalar que el incremento en la recaudación fue insuficiente para cubrir las

necesidades crecientes derivadas por el aumento de la población y la expansión de la agenda pública. En los siguientes capítulos se podrá discutir la efectividad y eficiencia del gasto; por el momento, nos limitamos a señalar que el Gobierno federal mejoró su recaudación, sin embargo, ese crecimiento es insuficiente para cubrir las necesidades estatales.

**Gráfico 2**  
**Ingresos presupuestarios y por financiamiento del Gobierno federal mexicano (% del total de ingresos)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

### INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Para 2014, los gobiernos estatales administraron poco más de un millón de millones de pesos, lo cual representa 60% de lo administrado por el Gobierno federal. Conforme a la Ley de Coordinación Fiscal de 2015 (LCF), los estados miembros de la federación tienen derecho a recaudar contribuciones y recibir

transferencias financieras del Gobierno federal. El Gobierno federal transfiere recursos a los estados mediante el fondo participable y los fondos por aportaciones federales. La suma de las participaciones y las aportaciones federales es la mayor fuente de ingresos para los estados. Por lo anterior, previo a revisar las contribuciones impositivas que cobran los estados, resulta pertinente exponer algunas características de las transferencias federales.

En la LFC se indica cómo se conforma los fondos transferibles, los cuales son generados por la recaudación de impuestos federales y derechos sobre extracción de hidrocarburos. El primer fondo a mencionar es el fondo general de participaciones, que se distribuye entre las entidades federativas ponderando dos aspectos: primero, la aportación de cada estado al PIB nacional y, segundo, la capacidad de recaudación estatal de impuestos locales y su evolución en un periodo de tres años previos (artículo 2 de la LFC). Asimismo, existen otros fondos participables conocidos, como el fondo de fomento municipal o el fondo de fiscalización; sin embargo, el fondo de participaciones es el de mayor significancia para los estados, según consta en los reportes de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2015. De acuerdo con el artículo 9 de la LFC, los fondos participables tienen las siguientes características: son transferencias fiscalizables por el Gobierno federal, pero el Gobierno federal no puede embargar, condicionar su gasto ni retener los fondos salvo a petición de la legislatura local. Si bien los estados gozan de cierta autonomía para ejercer el gasto del fondo de participaciones, la LFC menciona que al menos 20% del fondo de participaciones debe transferirse a los municipios, donde las legislaturas estatales se encargarán de establecer los criterios para distribuir esas participaciones a los municipios.

Por otro lado, los fondos de aportaciones federales son recursos que el Gobierno federal transfiere a los estados. El gasto de estos fondos está condicionado por la consecución de objetivos determinados. Entre los principales objetivos, anotados en el artículo 25 de la LFC, encontramos educación, servicios de salud, infraestructura social y seguridad pública. La distribución de las aportaciones entre los estados se realiza atendiendo criterios particulares según el objetivo del fondo, por ejemplo, el artículo 27 de la LFC señala que el fondo de aportación para la educación básica y normal está destinado a las entidades con mayor número de estudiantes y con mayor calidad educativa. En tanto, el artículo 34 de la LFC indica que la aportación por infraestructura y para el fortalecimiento de las entidades federativas se asignará, en mayor medida, a los estados con altos grados de marginación y pobreza.

Al igual que las transferencias por participaciones, según consta en el artículo 49 de la LFC, las aportaciones por ningún motivo, salvo por disminución del presupuesto federal, serán menores a lo ministrado durante el periodo fiscal anterior. También, en el artículo 49 se menciona que los recursos para los estados no son embargables a menos que medie una solicitud de la legislatura local, quien funge como la responsable principal de la supervisión del gasto. En caso de la aplicación indebida de los recursos, las legislaturas locales deben informar a la Secretaría de la Función Pública federal para que determine y ejecute la sanción a las autoridades estatales.

Ahora bien, el artículo 115 de la Constitución federal señala que los estados pueden complementar sus ingresos con la recaudación de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras y financiamiento (deuda). Entre los impuestos de mayor recurrencia se mencionan los siguientes: hospedaje, juegos y espectáculos, tenencia de autos,

enajenación de vehículos, actos notariales y remuneraciones (incluye el impuesto sobre nómina, a las profesiones y por trabajo no subordinado).

**Tabla 2**  
**Ingresos públicos de los gobiernos estatales como porcentaje del total de ingresos**

Entidad	Impuestos	Otros ingresos	Transferencias	Financiamiento
Nuevo León	9.99%	5.67%	77.70%	6.63%
Campeche	8.67%	2.14%	88.65%	0.54%
Coahuila de Zaragoza	8.03%	6.19%	77.04%	8.55%
Querétaro	7.80%	6.08%	85.88%	0.00%
Quintana Roo	7.07%	7.47%	69.47%	8.80%
México	6.29%	11.74%	71.82%	2.48%
Baja California	6.22%	3.43%	84.76%	5.59%
Chihuahua	5.64%	9.46%	81.55%	2.64%
Yucatán	4.99%	3.90%	81.61%	4.59%
Puebla	4.49%	3.50%	90.50%	0.00%
Promedio nacional	4.20%	4.47%	85.43%	3.86%
Aguascalientes	4.10%	2.97%	85.20%	0.80%
Tamaulipas	4.06%	5.30%	87.89%	2.76%
Baja California Sur	4.00%	1.39%	82.25%	11.91%
Jalisco	3.92%	5.80%	88.35%	1.92%
Sonora	3.76%	2.87%	69.23%	13.10%
Durango	3.62%	2.73%	88.34%	5.31%
Tabasco	3.61%	1.85%	91.29%	3.25%

<i>Continuación Tabla 2</i>				
Sinaloa	3.51%	4.81%	90.01%	1.67%
Guanajuato	3.33%	16.32%	80.35%	0.00%
Colima	3.22%	2.93%	80.85%	13.00%
Nayarit	3.09%	1.21%	95.25%	0.06%
Veracruz	2.83%	4.69%	84.21%	0.00%
San Luis Potosí	2.79%	3.56%	87.95%	1.47%
Guerrero	2.67%	0.88%	95.98%	0.00%
Hidalgo	2.38%	3.52%	87.54%	6.55%
Morelos	2.24%	2.33%	93.03%	1.70%
Chiapas	1.99%	3.63%	92.48%	1.91%
Oaxaca	1.76%	3.36%	89.61%	4.84%
Tlaxcala	1.65%	2.21%	88.66%	0.00%
Michoacán	1.35%	2.90%	92.43%	3.27%
Zacatecas	1.23%	3.72%	88.58%	6.47%

Fuente. Elaboración propia con datos de los registros administrativos sobre Finanzas Públicas Estatales, INEGI.

En la tabla 1 se expone la estructura porcentual de ingresos de los estados, los cuales se agrupan en impuestos, transferencias federales, financiamiento y otros ingresos, provenientes del cobro de derechos, productos y aprovechamientos. De acuerdo con esa información, las transferencias son la principal fuente de ingresos para los estados. El promedio nacional indica que la segunda fuente de ingresos para los estados es por medio de otros ingresos, con 4.5% del total de ingresos. En tanto, los ingresos estatales derivados por el cobro de impuestos representaron apenas 4.2% del total. Con tal información, la limitada capacidad de los estados para recaudar impuestos y otros ingresos propios es evidente; tal deficiencia

es compensada con la contratación de obligaciones financieras, que representaron 3.8% de los ingresos totales.

### ***Las mejores y peores haciendas estatales***

Como ya se revisó, los gobiernos estatales recaudan una pequeña cantidad de recursos vía impuestos, y dependen en gran medida de las transferencias federales. Sin embargo, el nivel de recaudación muestra diferencias entre las entidades federativas del país. En la tabla 1 es posible observar a Nuevo León, Campeche y Coahuila como las entidades federativas con mayor capacidad para cobrar impuestos. En otro extremo, Zacatecas, Michoacán y Tlaxcala son las entidades con la menor recaudación a nivel nacional.

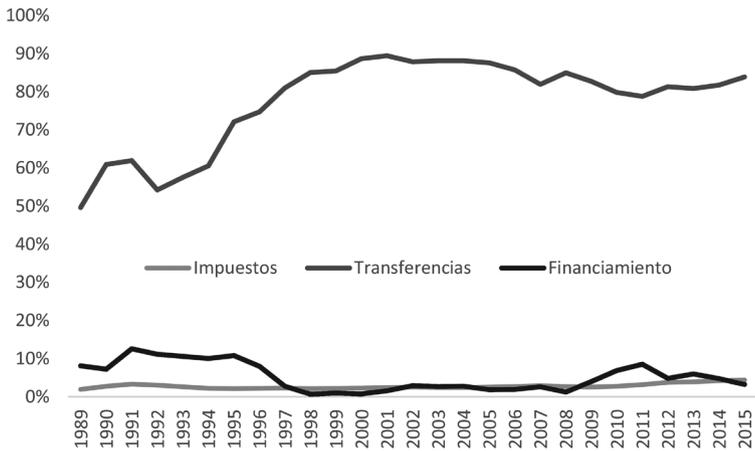
En promedio, para 2014, Nuevo León cobra por impuestos estatales mil pesos por habitante, ese mismo dato para Campeche es de 838 pesos, tres veces por encima de la media nacional, que se ubica en 329 pesos. A pesar de ubicarse como los mejores recaudadores, la recaudación de impuestos en Nuevo León y Querétaro apenas está 7% encima del total de sus ingresos. En Michoacán la recaudación asciende a 125 pesos recaudados por habitante, valor apenas por encima de los 97 pesos que recauda el Gobierno estatal de Zacatecas.

A continuación, en el gráfico 3 se observa la evolución, de 1989 a 2015, del promedio nacional del cobro de impuestos, transferencias y financiamiento. A partir de ese gráfico, se puede señalar que a lo largo del periodo la importancia de las transferencias aumentó, pasando de 50% a más del 85%. A mayor dependencia de las transferencias federales, la recaudación de impuestos se mantuvo constante a lo largo del periodo analizado, alrededor del 1%. Adicionalmente, otra fuente de ingresos fue la contratación de financiamiento o deuda pública, que estuvieron por encima de los ingresos impositivos, de 1989 a 1996

y de 2009 a 2014; de 1997 a 2008 y en 2015, el financiamiento apenas se ubica por debajo de los impuestos. En ese sentido, se puede señalar que los estados se encuentran en una fase de estancamiento en materia de recaudación, aunado a una fuerte dependencia de las transferencias federales; sin embargo, cuando los ingresos son insuficientes, los estados prefieren expandir la deuda en lugar de mejorar la recaudación de largo plazo.

**Gráfico 3**

**Evolución de la recaudación de impuestos estatales como porcentaje de los ingresos totales del estado, de 1989 a 2015**



Fuente. Elaboración propia con datos de los registros administrativos sobre Finanzas Públicas Estatales, INEGI.

**INGRESOS MUNICIPALES**

En el artículo 115 de la Constitución política federal y en las leyes de coordinación fiscal de los 31 estados se establece la estructura de ingresos para los gobiernos municipales.

En general, los ingresos a favor de la hacienda pública municipal se conforman por impuesto a la propiedad y traslado de bienes inmuebles, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejora, financiamiento y transferencias estatales-federales.

El impuesto sobre propiedad inmobiliaria es mejor conocido como impuesto predial. Siguiendo lo anotado en Arriaga (2001), este impuesto lo paga el propietario de un inmueble, ya sea terreno, vivienda, edificio o local-comercial; generalmente, el valor del impuesto se estipula considerando el valor comercial del suelo y el valor de la construcción, y su pago es anual. A medida que un inmueble goce de mayores servicios públicos (agua potable, alumbrado público, calles pavimentadas, etc.), el valor comercial del inmueble crece y, en consecuencia, el monto del impuesto a pagar también. Existe otro impuesto sobre propiedad que corresponde al traslado de bienes inmobiliarios y grava la transacción o la cesión del bien, donde el monto del impuesto por traslado de inmuebles, al igual que el impuesto predial, aumenta progresivamente con respecto al valor catastral del bien.

Además de recaudar impuestos, según Faya (2008), los gobiernos municipales pueden cobrar derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras. Los derechos se cobran cuando el gobierno municipal realiza alguna función de derecho público; algunos derechos se derivan de los servicios de suministro de agua potable, recolección de basura y uso del panteón. Otras contribuciones recaudadas por los gobiernos municipales son los llamados productos, que se cobran por contraprestaciones que recibe el gobierno municipal en funciones de derecho privado; algunos ejemplos son el cobro por venta de información del archivo histórico, venta de formas oficiales e impartición de cursos. Los aprovechamientos son otro tipo de contribuciones para los gobiernos

municipales, y se obtienen por el cobro de recargos, sanciones, indemnización y gastos de ejecución. Por último, los gobiernos municipales pueden cobrar contribuciones a personas físicas o morales cuando éstas se benefician de manera privada por la provisión de obras realizadas por el propio gobierno.

Constitucionalmente, los municipios tienen derecho a recibir recursos por transferencias provenientes de los gobiernos federal y estatal. Se debe recordar que, según la LCF, los estados están obligados a entregar por lo menos 20% del fondo general de participaciones a sus municipios, lo cual será distribuido siguiendo criterios establecidos por las legislaturas locales. Complementariamente, el Gobierno federal asigna un fondo conocido como fondo de fomento municipal (artículo 2.A. de la LCF). Tal fondo se entrega a los estados para que ellos lo distribuyan entre sus municipios siguiendo pautas establecidas por los congresos locales. Como puede notarse, los municipios tienen derecho a percibir dos fondos de participaciones, los cuales son distribuidos por los gobiernos de los estados siguiendo reglas establecidas por las legislaturas estatales.

Otros fondos transferibles a favor de los municipios son las aportaciones federales (artículo 25 de la LCF). Al igual que las aportaciones federales a los estados, el Gobierno federal condiciona el uso de los recursos de las aportaciones en la persecución de ciertos objetivos. El primer fondo a revisar es el fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal (artículo 33 de la LCF). Los recursos de este fondo deben destinarse, exclusivamente, al financiamiento de obras para infraestructura de agua potable, alcantarillado, salud, educación, caminos rurales e infraestructura productiva rural. Contrario a lo que sucede con los fondos de participaciones, donde los congresos locales determinan los criterios de distribución entre los municipios, la distribución del fondo de aportaciones se realiza con

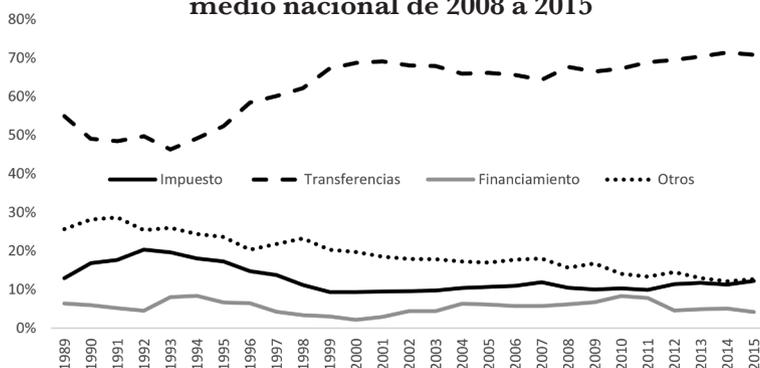
base en las reglas anotadas en la LCF (artículo 34). En el fondo de infraestructura la distribución se determina mediante una fórmula que privilegia con mayores recursos a los municipios con mayores niveles de marginación y pobreza.

Por último, los gobiernos municipales pueden solicitar empréstitos de privados o públicos siempre y cuando cumplan con las condiciones estipuladas por los congresos locales (véase artículo 115 de la Constitución federal). En el siguiente apartado se revisará la estructura porcentual de los ingresos municipales.

Como ocurre a nivel estatal, los municipios dependen en gran medida de las transferencias. En el gráfico 3 se anota la información promedio, a nivel nacional, sobre la estructura de ingresos del municipio. Para el periodo de 1989 a 2015, el municipio medio nacional recibe aproximadamente 67% de sus ingresos vías transferencias, y apenas 10% proviene del cobro de impuestos. Los ingresos municipales son complementados mediante financiamiento (8%) y otros ingresos ordinarios (14%).

**Gráfico 4**

**Estructura porcentual de los ingresos municipales, promedio nacional de 2008 a 2015**

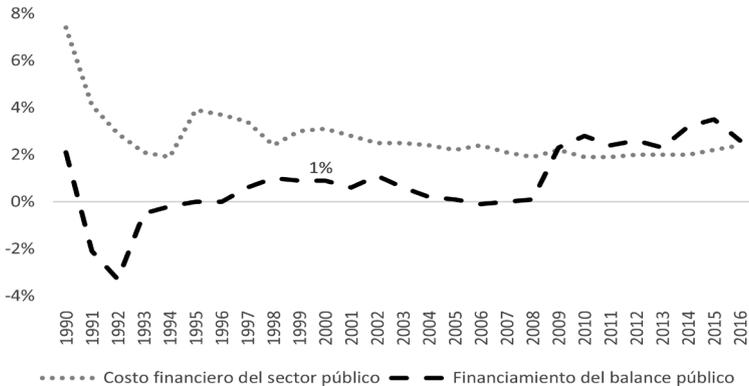


Fuente: Elaboración propia con datos de los registros administrativos sobre Finanzas Públicas Estatales y Municipales, INEGI.

Los ingresos del sector público en México están fuertemente vinculados con la capacidad recaudatoria del Gobierno federal, y los gobiernos estatal y municipal poco aportan. En los últimos años, con las reformas a las leyes tributaria y energética, aunado a un descenso de los precios del petróleo, los ingresos federales se mantuvieron estables. A pesar de la estabilidad de ingresos, los egresos de la federación y los gobiernos subnacionales aumentaron. En el gráfico 5 podrá observarse el déficit primario del sector público, el cual se calcula como la diferencia entre gasto programable menos ingresos presupuestarios; la diferencia positiva es un superávit. El superávit se puede observar de 1991 a 1995, el cual se alcanzó gracias a los ingresos extraordinarios provenientes de la privatización de empresas públicas. De 1996 a 2016 el déficit se observó, con excepción de 2005 a 2007, donde se mantuvo un equilibrio presupuestario que se perdió entre 2008 y 2009 con la grave crisis financiera internacional, y continuó creciendo en los años posteriores hasta alcanzar niveles mayores a 4% del PIB.

Gráfico 5

Financiamiento del balance público y costo financiero



Fuente: Elaboración con datos de la SHCP.

**REFLEXIÓN FINAL**

El aumento del déficit impactó directamente sobre el saldo de deuda pública, el cual debe amortizarse en el mediano y largo plazo, tal como se expone en el trabajo de Cuamatzin y Tovar que aparece en esta obra. El Gobierno federal destina 2% del PIB, poco más de 10% del gasto federal, para cubrir el costo de la deuda (saldos e intereses). Pero al observar que el déficit en los últimos años se ubica por encima del 3%, se puede deducir que el Estado mexicano debe contratar deuda adicional para cubrir el costo de la deuda. Tal situación es un problema en lo financiero, en la capacidad del Estado mexicano para incrementar el gasto público en materia de desarrollo, tal como se expone en los trabajos de Tacuba, Sánchez y Naranjo y Abasalón. En suma, el trabajo financiero del actual Estado mexicano está orientado a sostener un sistema de asistencia social en materia de combate a la pobreza y educación, el cual es fácil de administrar pero sin impacto social. De esta forma, el Estado se ubica entre la administración de la deuda y el sostenimiento de un conjunto de políticas clientelares.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aboites, Luis, y L. Jáuregui (2005). *Penuria sin fin: Historia de los impuestos en México*. México: Instituto Mora.
- Altimir, Oscar (1985). “La distribución del ingreso en México, 1950-1977”. En Altimir, Oscar *et al.*, *Distribución del ingreso en México: Ensayos*, Tomo I, Documento no. 37, pp. 15-95. México: Banco de México.
- Ayala, José (2000). *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público: Para Entender las Finanzas del Estado Mexicano*. México: Diana.
- Clark, William (2012). Measures of Financial Interdependence. En *Journal of Financial Economic Policy*, núm. 1, pp. 58-75.
- Cortés, Sergio; A. Escobar y M. González (2008). *Método científico y política social: A propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales*. México: Colmex.
- Fuentes, Hugo (2013). *Estudio de evasión global de impuestos*. México: SAT.
- Hernández, Fausto; A. Zamudio y J. Guerrero (2009). *Los impuestos en México: ¿Quién los paga y cómo?* Programa de Presupuesto y Gasto Público, Centro de Investigación y Docencia Económicas. Disponible en <http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Articulo/Los%20Impuestos%20en%20Mexico.pdf>. Consultado el 21 de octubre de 2014.
- Krugman, Paul (2013). *End This Depression Now!* Estados Unidos: Princeton University Press.
- Lustig, Nora; C. Pessino y J. Scott (2013). “The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty”. En *Public Finance Review*, vol. 42, núm. 3, pp. 287-303.
- Palacios, Oscar (2013). *Una propuesta fiscal que mejore equidad y crecimiento*. Tesis de doctorado, CIDE.

- Piketty, Thomas (2013). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, MA: Belknap Press.
- Ramírez, Eduardo (2013). “La generalización del impuesto al valor agregado: ¿Una opción para México? En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 58, núm. 219, septiembre. Disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-19182013000300004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-19182013000300004&script=sci_arttext). Consultado el 21 de octubre de 2014.
- Sauceda, Angélica y R. Varela (2013). “Salarios relativos y dinámica manufacturera en México”. En *Análisis Económico*, vol. XXVII, núm. 69, pp. 129-148.
- Scott, John “2013”. “Redistributive Impact and Efficiency of Mexico’s Fiscal System”. En *Public Finance Review*, vol. 42, núm. 3, pp. 368-390.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2014). *Distribución del Pago de Impuestos y Recepción del Gasto Público*. Disponible en <http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Paginas/distribucionPago.aspx> (consultado el 21 de octubre de 2014).
- Sistema de Administración Tributaria (2013). *Informe tributario y de gestión 2013*. Disponible en [http://www.sat.gob.mx/transparencia/transparencia\\_focalizada/Paginas/informe\\_tributario\\_gestion.aspx](http://www.sat.gob.mx/transparencia/transparencia_focalizada/Paginas/informe_tributario_gestion.aspx). Consultado el 22 de octubre de 2014.
- Stiglitz, Joseph (2000). *La economía del sector público*. España: Antoni Bosch.
- Teulings, Coen y R. Baldwin (2014). *Secular Stagnation: Facts, Causes, and Cures*. London: CEPR Press.

# **La función redistributiva del presupuesto público. El caso del programa Oportunidades en México**

*Angélica Tacuba Santos*

## **INTRODUCCIÓN**

El presente ensayo<sup>1</sup> tiene por objetivo examinar el papel del Gasto público en el desarrollo social, uno de los componentes más importantes del progreso de cualquier país, pues alude al mejoramiento del bienestar de la población en condición de desigualdad y pobreza.

La sección I aborda lo relacionado con la función redistributiva del presupuesto, con base en los planteamientos de Musgrave (1973) y argumentando que ésta es una tarea que sólo el Estado puede y debe realizar en cualquier régimen económico. En vistas de los fines colectivos del Estado y de la naturaleza instrumental del gasto público, el presupuesto juega un rol esencial en el diseño, conducción y ejecución de la política social a través de múltiples programas.

La sección II analiza el caso del programa Oportunidades (actualmente Prospera) como un caso puntual del gasto público destinado al desarrollo social: características, presupuesto asignado,

---

<sup>1</sup> Este ensayo es producto de la tesis de doctorado “Gasto público y desarrollo rural en México, 1990-2013”, realizada en el Posgrado de Economía, de la Facultad de Economía, de la UNAM. Puede consultarse completa en la página: tesis.unam.mx.

cobertura por grandes áreas geográficas (rural, urbano y por estado) y resultados con base en las evaluaciones disponibles.<sup>2</sup> En una comprensión más amplia, este apartado introduce el tema de la diferencia que supone destinar mayores volúmenes de gasto público a lo social y contar con una estrategia de desarrollo social. En México predomina el primer escenario. No hay un plan de largo plazo que enfrente exitosamente la transmisión intergeneracional de pobreza, la cual, a la fecha, sigue su curso con vigorosidad.

## LA FUNCIÓN REDISTRIBUTIVA DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

El presupuesto público es el proceso que relaciona sistemáticamente la captación de ingresos del gobierno con el gasto.

---

<sup>2</sup> Oportunidades operó hasta el año 2013 como tal. A partir del 2014 cambió su nombre a Prospera, con los siguientes componentes:

1. *Educación.* Los jóvenes de PROSPERA podrán beneficiarse con becas para estudios universitarios o técnicos superiores. Además, recibirán un estímulo especial, de 4 mil 890 pesos, para inscribirse a la universidad.
2. *Salud.* Las familias de PROSPERA tendrán facilidades adicionales para afiliarse al Seguro Popular o al Seguro Médico Siglo XXI, y el Paquete Básico Garantizado de Salud crece al doble. De 13 servicios médicos básicos –o intervenciones–, ahora cubrirá 27.
3. *Nutrición.* Con PROSPERA, las mujeres embarazadas o en lactancia, y los niños de 6 meses a 5 años recibirán nuevos suplementos alimenticios.
4. *Inclusión Financiera.* A través de la Banca de Desarrollo, se facilitará el acceso de más de 6 millones de mujeres beneficiarias, a diversos servicios financieros, como préstamos con tasas promedio de 10% anuales, seguro de vida, cuentas de ahorro, entre otros.
5. *Inserción Laboral.* Cuando los jóvenes de PROSPERA busquen un trabajo, tendrán prioridad en el Servicio Nacional de Empleo y en el Programa Bécate, que les brinda capacitación laboral.
6. *Salidas Productivas.* Los beneficiarios de PROSPERA contarán con apoyo para tener una fuente de ingresos, que les permita salir de la pobreza, a partir de su propio trabajo y esfuerzo. Para ello, las familias de PROSPERA tendrán acceso prioritario a 15 programas productivos.

*Presupuestar* significa planear estratégicamente, definir objetivos sociales, el tipo de políticas a ejercer y el uso y disposición de los recursos. Asimismo, involucra aspectos de control administrativo (los fondos son usados efectivamente en el logro de metas) y de control operacional (las tareas específicas de cada departamento son llevadas a cabo eficientemente) (Lyden y Miller, 1983: 70).

La definición de *presupuesto* proviene de la ciencia de las finanzas públicas, que estudia la obtención de los ingresos y su inversión (Lyden y Miller, 1983: 73). La influencia del presupuesto público sobre el desarrollo, visto como el proceso de crecimiento sostenido combinado con justicia social, ha sido abordada en amplitud destacando cómo la combinación de equidad y eficiencia en la administración de los recursos del Estado se traduce en el diseño de una gama de programas productivos y sociales (Aschauer, 1998; Azuara, 2013; Haveman y Margolis, 1992; Gómez, 2006).

De acuerdo con Musgrave (1973), uno de los teóricos más destacados de las finanzas públicas, el presupuesto público desempeña tres funciones básicas en cualquier economía: 1) promoción económica, 2) redistribución del ingreso y 3) estabilización macroeconómica. Por estas vías el presupuesto cumple sus tareas fundamentales en el desarrollo: promoción de la actividad económica mediante la inversión en los diferentes sectores productivos, realización de ajustes en la distribución del ingreso instrumentando diversidad de programas sociales (e impuestos) para reducir la desigualdad y estabilización económica a través de políticas deficitarias o contractivas en fases de crisis y auge.

El planteamiento de Musgrave lleva al reconocimiento de la magnitud de los problemas sociales y de la constante escasez de fondos para resolverlos, pero le da un peso significativo a la

*calidad* del gasto más que a la *cantidad*. El mayor problema consiste en cómo manejar la política fiscal de forma que sus objetivos, incluyendo los aspectos de promoción del crecimiento, redistribución y estabilización, sean satisfechos simultáneamente; la política presupuestaria es una tarea que difícilmente puede llevar a soluciones perfectas. Por la naturaleza del presupuesto como un problema de asignación, el peligro de la ineficiencia puede darse tanto con gastos insuficientes como con gastos excesivos (Musgrave, 1973).

El presupuesto es un instrumento que influye en las tasas de crecimiento y en los indicadores de bienestar social (Musgrave y Musgrave, 1992).<sup>3</sup> Las funciones de promoción del crecimiento y redistribución del ingreso se instrumentan por la vía de programas presupuestarios de naturaleza diversa, y se espera que las funciones confiadas al presupuesto se logren exitosamente incrementando las tasas de crecimiento económico y reduciendo las brechas de desigualdad.

Enfatizando su función redistributiva, el Gobierno, como poder supremo que rige al Estado y conjunto de órganos encargados de conducir a la comunidad al logro de sus fines esenciales, obtiene su legitimidad por el cumplimiento de la justicia social vía sus diferentes instrumentos, entre ellos el presupuesto (Serrano, 2001). Las actividades públicas producen una serie de transferencias de poder adquisitivo de los particulares al Estado y de

---

<sup>3</sup> En palabras del propio Musgrave: "Las operaciones presupuestarias afectan el nivel de demanda agregada, y los cambios en el nivel de demanda agregada afectan a los niveles de empleo y de precios. Nos guste o no, el presupuesto, por tanto, tiene repercusiones importantes en el comportamiento macroeconómico de la economía y, a su vez, se convierte en un instrumento importante para afectar a dicho comportamiento. Además, la política presupuestaria afecta la división de la producción total entre consumo y formación de capital y, por tanto, a la tasa de crecimiento económico" (Musgrave, Richard y Musgrave, Peggy, 1992, *Hacienda pública: teórica y aplicada*, Madrid, Mc. Graw-Hill).

éste a la colectividad, lo que origina cambios en la producción y en la distribución de la riqueza, por lo que la máxima ventaja consiste en que este proceso se traduzca en el mayor beneficio para la sociedad. La señal más cercana al actuar del Estado y de la eficacia presupuestaria es el patrón de desarrollo: si es equitativo, es concordante con los principios de la constitución del Estado; si no lo es, es contradictorio. El patrón de desarrollo de un país es el marco de referencia desde el cual se evalúa el cumplimiento de los objetivos colectivos del Estado. Un país con grandes desigualdades refleja inconsistencias entre los fines del Estado y la función redistributiva del presupuesto (Serrano, 2001).

La redistribución como función del presupuesto realizaría ajustes en el reparto de la riqueza determinada por el mercado en aquellos países con ese modelo económico. Ya sea aumentando el ingreso de algunos vía transferencias sociales y reduciendo el de otros vía impuestos (impuestos progresivos o en proporción a la renta), el Estado o, más particularmente, la política presupuestaria cumplirían con esta función. Las funciones del presupuesto que promueven el crecimiento y cumplen con la redistribución del ingreso y la riqueza operan con mayor o menor intensidad en función del régimen político y económico de cada país, de los lineamientos en cuanto al tipo de programas a ejercer y de la heterogeneidad propia de los problemas sociales, pero son irremplazables (Tello, 2007; Cepal, 2015).

## **LA EQUIDAD EN LA REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO COMO OBJETIVO DEL GASTO SOCIAL. EL CASO DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES**

### *Características*

Los *shocks* económicos nacionales e internacionales derivados de la apertura comercial y financiera en México desde

la década de los ochenta condujeron a la implementación de programas de protección social que fungieron como atenuantes de la desigualdad social generada por las crisis de 1982 y 1995.<sup>4</sup> Uno de ellos fue el programa de desarrollo humano Oportunidades, que incluyó apoyos en efectivo y en especie en tres áreas: educación básica, salud y alimentación. Se diseñó posterior a la crisis de 1995 y empezó a operar en 1997 con el nombre de Progresá; en ese entonces, sólo cubría las zonas rurales, las mayormente afectadas y en una transición apresurada por la inclusión del sector agroalimentario en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (Orozco y Hubert, 2005). En el año 2000, Progresá transitó a Oportunidades ampliando su cobertura a las zonas urbanas e incluyendo apoyos a la educación media superior además de la educación básica. En el nuevo nombre del programa influyó el *enfoque de capacidades* de Amartya Sen, ya que su finalidad era mejorar las capacidades de los pobres en cuanto a salud, educación y nutrición, vistos como medios para ampliar sus oportunidades de desarrollo (Sen, 1998), pero también influyó la percepción del Gobierno para llevar a cabo una política social de subsidios focalizados en el momento en que las condiciones pobreza así lo requerían.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Anterior a Oportunidades, funcionó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que tenía un campo de acción más completo: 1) solidaridad social: salud, alimentación, educación y vivienda; 2) solidaridad productiva: actividades agropecuarias, agroindustriales y piscícolas; y 3) solidaridad para el desarrollo regional: obras de infraestructura de impacto regional.

<sup>5</sup> Las reglas de operación del programa no mencionan nada respecto a la adopción del nombre "Oportunidades". Antes de ese año se denominaba Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá); sin embargo, debido a las condiciones sociales consecuencia de la crisis de 1995 que resultaron en incrementos de la pobreza, es posible que el nuevo nombre dado al programa tuviera una proyección más amplia al incorporar, además de los rurales, a los pobres urbanos. La influencia del enfoque de capacidades de Amartya Sen, manifiesto en diversos trabajos del

Una primera característica operativa de Oportunidades fue su funcionamiento como una *transferencia condicionada*: el apoyo se otorgaba previo compromiso de las familias de invertir el recurso en cada rubro de los tres componentes. De esa manera, se hizo partícipes a los beneficiarios de la operación y éxito del programa; en términos de eficiencia pública, fue una ventaja relacionada con la certeza del uso del subsidio por las familias beneficiarias en los temas determinados por el Gobierno.<sup>6</sup> Un segundo rasgo fue que se diseñó como un programa *focalizado* que remplazaba los subsidios alimentarios generalizados —previos a la década de los noventa— por las transferencias monetarias directas. La focalización del programa respondió al criterio de eficiencia presupuestaria al cubrir a la población en pobreza y pobreza extrema de manera discriminatoria respecto a la que no se encontraba en esa condición, y de forma particular, a la perteneciente a las zonas rurales.<sup>7</sup>

Una tercera característica del programa fue que, aunque respondió primariamente a los efectos de desigualdad provocados por la crisis de 1995, se pensó como una estrategia de largo plazo. Se buscaba incidir, de manera favorable, en las situaciones donde el poco uso de los servicios de salud y el desconocimiento de prácticas de buena salud causaban malnutrición y alta morbilidad, y donde la pobreza ocasionaba

---

Banco Mundial y la OCDE, también contribuyeron en su nueva denominación, ya que la palabra *oportunidades*, además de significar “conveniencia de tiempo y lugar” para realizar una acción, en la visión de Sen es sinónimo de *libertad*.

<sup>6</sup> Los beneficiarios estaban obligados a presentar los comprobantes respectivos de asistencia a la escuela y de citas médicas de acuerdo con programas previamente estipulados.

<sup>7</sup> La *eficiencia* del programa Oportunidades podría invocarse al tomar en cuenta que siguió los criterios de focalización de la política social que se introdujeron después de la crisis de 1982 y que priorizaron el ahorro y la disciplina fiscal. En ese sentido, el programa se acopló a la instauración del uso óptimo de los recursos públicos al quedar delimitado para un segmento particular de la población: los pobres.

que los niños, desde una edad temprana, contribuyeran al ingreso familiar, lo que imposibilitaba su asistencia a la escuela o hacía que, cuando asistieran, tuvieran un menor nivel de aprovechamiento. Ese círculo vicioso es el que se buscaba interrumpir (Sedesol, 1998).

Al respecto, Sen (1998) comenta que la eficacia instrumental de algunos tipos de libertad (alimentación, salud y educación, por ejemplo) para fomentar otros tipos de libertad es un poderoso complemento en el logro de una libertad humana mayor. La pobreza es privación y exclusión social si por la carencia de satisfactores la población está imposibilitada de participar en su propio entorno alimentándose, educándose y cuidando de su salud satisfactoriamente. La conexión entre los funcionamientos más básicos, como la alimentación, la salud y la educación, y los más complejos, como la motivación, el autorrespeto y la autoconfianza, forma el todo de las condiciones para el desarrollo de las capacidades de los individuos, la formación de capital humano y la superación de la pobreza. La pobreza puede ser vista entonces como un resultado del estatus que se tiene en el ámbito de ciertas relaciones (*beings*) o de una participación en las actividades (*doings*) propias de las relaciones familiares, empresariales o con el Estado, el vecindario, la parroquia, etcétera, que son incapaces, cada una y en conjunto, de proveer las condiciones para vivir adecuadamente (Iguíñiz, 2014). Así, bajo la visión de las causas relacionales que explican la pobreza como una situación de exclusión social que abarca más que sólo carencias materiales o monetarias, la política presupuestaria no termina su función redistributiva con sólo aumentar el gasto social o crear nuevos programas carentes de lógica interna y en un ambiente de ineficiencia operativa.

*Presupuesto y cobertura*

Oportunidades tuvo tres características en relación con el presupuesto público. La primera es que formó parte de una política de desarrollo social mucho más amplia que incluía otros programas, los cuales, en conjunto, llevaron al incremento del presupuesto asignado a desarrollo social en México (Sedesol, 1998). La segunda es que surgió como un apoyo focalizado en un contexto de ajuste fiscal cuyo rasgo fue la racionalización y adecuación de la oferta de fondos públicos a las necesidades más apremiantes (década de los noventa). La focalización no sólo exigía cubrir prioridades a nivel de la inversión global del Gobierno (infraestructura, producción, bienestar social), sino al interior de los nuevos programas sociales, lo que implicaba una selección de la población objetivo por grado y severidad de pobreza (Gordon, 1998).<sup>8</sup> Los programas debían ser diseñados con el fin de atender un determinado problema o una necesidad específica. La tercera es que Oportunidades fue de los programas del presupuesto federal a los que se asignaron mayores cantidades de recursos. Aun bajo el esquema de ajuste fiscal, el gasto ejercido creció rápidamente a partir de su primer año de operación, en 1997, y, en particular, en el año 2000, cuando el programa transitó de Progres a Oportunidades. Inicialmente,

---

<sup>8</sup> En el análisis del replanteamiento de la política social después de la crisis de 1982, en la literatura se encuentran dos visiones. La primera, que sostiene que los cambios eran necesarios en una época de redimensionamiento del Estado y, por tanto, de la política de gasto que condujo a la focalización de los programas; la política social continuaría su labor de integrarse a la política de desarrollo general, sólo que en un entorno distinto. La segunda, que sostiene que la política social sirvió para disminuir las tensiones sociales que surgirían con las medidas de ajuste y la implantación de un modelo neoliberal extremo; en ese caso, el gasto destinado a lo social se convirtió en paliativo de los efectos de las reformas económicas (Gordon, Sara, "Entre la eficacia y la legitimidad: el Pronasol como política social", *Las políticas sociales de México en los años noventa*, Plaza y Valdés, México, 1998, pp. 247-261).

Progresá nació para el medio rural; después del año 2000, su cobertura integró a las familias urbanas, lo que explica, además de los nuevos componentes introducidos, el aumento del presupuesto a partir de entonces (figura 1). A pesar de la incorporación de las familias urbanas al programa, la mayor parte del gasto se orientó a cubrir preeminentemente a las zonas rurales atrayendo éstas 81% del gasto total (Orozco y Hubert, 2005).<sup>9</sup>

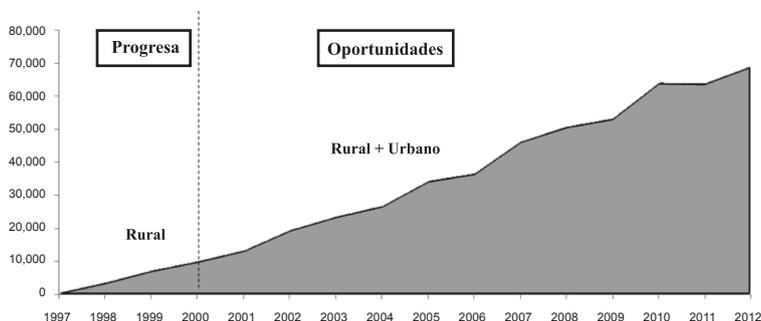
La cobertura de Oportunidades por hogar benefició a 70% de los hogares pertenecientes a los dos quintiles más pobres y, en esa lógica, mostró una focalización de tipo progresivo (atención a la población y a los estados más pobres) (Coneval, 2011). Con esa visión, y en un debate más amplio sobre los perjuicios de la injerencia del Estado en temas sociales, el programa no generaría incentivos negativos al empleo –o positivos a la ociosidad– en una población con escasez de efectivo pero que incluida en el apoyo tendría la posibilidad de acrecentar su formación escolar y mejorar su estado nutricional, para posteriormente ingresar al mercado laboral con mayores capacidades individuales. El Estado otorgó el apoyo en un contexto no de ociosidad, sino de pobreza y de una permanente búsqueda de alternativas para salir de ella.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Tras la focalización, hay métodos matemáticos y econométricos rigurosos. Algunos de los utilizados para la elección de la población objetivo del programa son: 1) análisis discriminante, 2) Logit y 3) multinivel. En un estudio se encontró que el primero tiene menores errores de inclusión de la población objetivo porque es el que menos sesgos y fugas presenta, garantizando que la población incluida en el programa sea lo más congruente posible con la objetivo (Orozco, Mónica y Cecilia Hubert, *La focalización en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Banco Mundial, México 2005).

<sup>10</sup> La crítica a la intervención del Estado en programas sociales es ampliamente expuesta por autores como Milton Friedman. En su libro *Libertad de elegir*, haciendo una reseña del desplazamiento de la libertad individual como principio filosófico y práctico, y la intromisión del Estado en la protección social en la primera mitad del

**Figura 1**  
**Presupuesto total ejercido por el**  
**programa Oportunidades, 1997-2012**  
**Millones de pesos constantes**



Fuente: Elaborado con base en el Coneval. Coordinación Nacional del Programa Oportunidades.

Ficha de Monitoreo: 2012-2013.

Por componente del programa, el presupuesto ejercido en alimentación, educación y salud se condensó en seis estados entre los que se encontraron Chiapas, Guerrero y Oaxaca, variando de posición por componente pero manteniéndose en los primeros lugares de gasto asignado y ejercido (figura 2).

---

siglo xx menciona: “El énfasis en la responsabilidad del individuo sobre su propia suerte fue reemplazado por el énfasis en el individuo como un peón dominado por fuerzas más allá de su control. El punto de vista de que el papel del Estado consiste en servir de árbitro para impedir que los individuos luchen entre sí, fue reemplazado por la concepción del Estado como padre que tiene el deber de obligar a algunos a ayudar a otros (...) Cada vez más, el Estado se ha entregado a la tarea de quitar a algunos para dar a otros, en nombre de la seguridad y de la igualdad (Friedman, Miltón, *Libertad de elegir*, Grijalbo, Madrid, 1980).

**Figura 2**  
**Presupuesto ejercido por los componentes del**  
**programa Oportunidades, 1997-2012\***

<i>Sedesol (alimentación)</i>		<i>Educación (becas y útiles)</i>		<i>Salud</i>	
NACIONAL	32,411,312,400	NACIONAL	23,062,061,021	NACIONAL	5,314,414,228
1 Veracruz	3,646,061,301	1 Chiapas	2,634,022,853	1 Veracruz	611,236,959
2 Chiapas	3,357,008,090	2 Veracruz	2,430,254,312	2 Chiapas	534,855,288
3 Puebla	2,733,774,948	3 Puebla	1,895,582,096	3 Puebla	429,382,623
4 México	2,560,519,952	4 México	1,775,813,484	4 México	413,587,064
5 Oaxaca	2,445,006,772	5 Guerrero	1,690,896,112	5 Oaxaca	396,409,942
6 Guerrero	2,220,958,540	6 Oaxaca	1,643,829,014	6 Guerrero	348,538,124
7 Michoacán	1,567,548,226	7 Guanajuato	1,119,472,241	7 Guanajuato	266,207,725
8 Guanajuato	1,410,342,960	8 Michoacán	1,110,629,331	8 Michoacán	246,426,045
9 Hidalgo	1,229,038,490	9 San Luis Potosí	883,982,557	9 Hidalgo	199,222,811
10 San Luis Potosí	1,143,057,587	10 Hidalgo	883,805,236	10 San Luis Potosí	189,702,552
11 Jalisco	1,008,966,262	11 Jalisco	787,250,225	11 Tabasco	146,149,437
12 Tabasco	944,162,163	12 Tabasco	759,364,607	12 Jalisco	145,204,169
13 Yucatán	853,283,615	13 Sinaloa	567,742,538	13 Yucatán	135,890,969
14 Sinaloa	802,689,868	14 Yucatán	523,319,832	14 Sinaloa	134,090,176
15 Tamaulipas	654,562,148	15 Zacatecas	393,170,246	15 Tamaulipas	130,057,450
16 Zacatecas	547,290,363	16 Durango	353,670,119	16 Durango	98,851,313

17	Durango	526,938,938	17	Tamaulipas	348,951,844	17	Chihuahua	88,171,361
18	Sonora	503,184,991	18	Sonora	335,313,565	18	Zacatecas	86,649,173
19	Chihuahua	497,924,270	19	Querétaro	333,231,973	19	Sonora	81,479,965
20	Morelos	488,261,023	20	Morelos	330,221,375	20	Morelos	71,397,565
21	Tlaxcala	432,710,359	21	Tlaxcala	309,127,914	21	Querétaro	70,844,601
22	Querétaro	423,155,202	22	Chihuahua	302,964,090	22	Tlaxcala	68,583,026
23	Nuevo León	371,011,024	23	Quintana Roo	256,328,729	23	Coahuila	65,923,242
24	Coahuila	352,277,583	24	Campeche	241,688,201	24	Campeche	62,710,278
25	Campeche	351,795,488	25	Nuevo León	232,779,760	25	Nuevo León	58,891,638
26	Quintana Roo	339,823,367	26	Coahuila	201,224,374	26	Quintana Roo	49,280,224
27	Nayarit	247,736,421	27	Nayarit	197,693,378	27	Baja California	42,458,547
28	Baja California	202,922,742	28	Aguascalientes	165,606,029	28	Nayarit	38,112,988
29	Aguascalientes	186,605,624	29	Baja California	133,360,634	29	Distrito federal	34,519,796
30	Distrito Federal	130,883,099	30	Distrito Federal	89,944,030	30	Aguascalientes	26,422,914
31	Colima	127,731,004	31	Colima	70,824,226	31	Colima	23,468,661
32	Baja California Sur	104,079,980	32	Baja California Sur	59,996,095	32	Baja California Sur	19,683,602

\* Millones de pesos constantes  
Fuente: Elaborado con base en el Coneval.

De manera general, se puede inferir que la cobertura de Oportunidades por estado fue progresiva y contó con la infraestructura necesaria para operar sus tres componentes. No obstante, el tema de la calidad de los servicios educativos y de salud prestados fue un factor muy importante en razón de que la disponibilidad de ellos no garantizaba la formación adecuada de capacidades en los beneficiarios. Bajo la visión del capital humano, las deficiencias en los servicios educativos y de salud fomentan también un capital humano deficiente. Ello es irrefutable cuando se retoma lo que una de las evaluaciones del programa revela en relación a que el impacto en las áreas urbanas (que cuentan con mejor infraestructura médica y de escuelas) fue inferior al de las áreas rurales, ya que el uso de los complementos alimenticios no siempre fue el mejor y la calidad de los servicios educativos y de salud fue claramente deficiente

### *Resultados*

Entre 1997 y 2013, Oportunidades estuvo sujeto a evaluaciones periódicas de distinta naturaleza. De las institucionales avaladas por el Coneval, existen veinticinco *específicas de desempeño*, seis *específicas*, nueve *complementarias*, cuatro *de consistencia y resultados*, y una *de impacto*; es decir, 45 en total.<sup>11</sup> La finalidad de estas evaluaciones, aunque cada una con una función

---

<sup>11</sup> Las *específicas de desempeño* muestran el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas programadas de los programas sociales; las *complementarias* son de aplicación opcional de acuerdo con las necesidades e intereses de las dependencias y entidades, con el fin de mejorar su gestión y obtener evidencia adicional sobre su desempeño; las *de consistencia y resultados* hacen un diagnóstico sobre la capacidad institucional, organizacional y de gestión de los programas, orientada hacia resultados. La finalidad de esta evaluación es proveer información que retroalimente el diseño, la gestión y los resultados de los programas; las *de impacto* buscan medir los impactos atribuibles a la operación de los programas. Obtenido de <http://www.coneval.gob.mx>. Simultáneamente, hay un rico trabajo de la academia que aporta a la medición de resultados mediante métodos estadísticos y econométricos.

diferente, fue monitorear el desempeño del programa, dar seguimiento al cumplimiento de sus metas y medir sus impactos.

En este apartado se monitorean los impactos del programa haciendo uso de la única evaluación de impacto disponible (Sedesol, 2008). Ésta fue realizada para las zonas rurales a diez años de operación de Oportunidades, y fue patrocinada por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en el 2008.<sup>12</sup>

Para contrastar resultados y objetivos de Oportunidades, habría que mencionar que el programa formó parte de una meta de largo plazo relacionada con la ruptura del ciclo de reproducción de la pobreza. Con apoyo en el enfoque del capital humano, esto se logra a través del fortalecimiento de las capacidades educativas y nutritivas de las nuevas generaciones. Las acciones que correspondieron a Oportunidades fueron las de mejorar la nutrición y educación de los niños, para que en su vida adulta pudieran disponer de un empleo y de un ingreso que les permitiera cruzar la línea entre la pobreza de sus padres y la no pobreza de ellos (movilidad generacional).

Las evaluaciones proporcionan evidencia sobre la movilidad intergeneracional como el proceso en que las capacidades nutritivas, de salud y de educación mejoran efectivamente en las familias incorporadas al programa y se ensanchan las probabilidades de sus hijos de salir de la pobreza. Con ello se infiere que, a nivel de entidades, la relación de Oportunidades con la equidad como principio de la política pública no termina con su cobertura a los estados más rezagados, a pesar de que ello es una muestra de una buena focalización y progresividad; la evidencia de que las generaciones nuevas están mejorando sus capacida-

---

<sup>12</sup> La evaluación de impacto referida es la siguiente: Secretaría de Desarrollo Social, *Evaluación externa del programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en las zonas rurales (1997-2007)*. México, 2008.

des para dejar de ser pobres en su vida adulta y, al mismo tiempo, transmitir esa condición a sus hijos es lo que realmente prueba la asociación del programa y del presupuesto con la equidad. La pregunta central es: ¿Contribuyó Oportunidades a romper el círculo intergeneracional de transmisión de la pobreza?

Por principio de cuentas, la evaluación de impacto aludida facilita la ubicación de efectos atribuibles al programa. El enfoque metodológico utilizado es el *modelo de un ciclo de vida*, que permite saber si el programa aumentó los recursos que los niños pobres tendrían como adultos. Oportunidades pudo afectar los recursos del individuo en su vida adulta al alterar la naturaleza de las experiencias de sus primeros años de vida en salud y educación y, por consiguiente, las inversiones en etapas previas del ciclo de vida, afectando de tal modo los bienes humanos y físicos del individuo al convertirse en adulto (Sedesol, 2008).<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> El *modelo del ciclo de vida* se resume de la siguiente forma: Cuando un niño se convierte en adulto, dispondrá de recursos que dependerán principalmente de su capacidad para generar ingresos, la capacidad de generar ingresos de su cónyuge (si lo tiene) y de otros miembros de la familia, y las reglas en común para determinar la distribución de recursos al interior del hogar. Estos recursos dependerán de varias características incluyendo capacidades tales como el funcionamiento intelectual y físico, bienes físicos y financieros, preferencias en relación a asuntos tales como de qué manera usan su tiempo y dones (por ejemplo, capacidades genéticas y salud innata, género, etnicidad, raza), que podrían afectar la naturaleza de los ingresos laborales locales y otras opciones de recursos. Dado que el interés de la evaluación de impacto referida era evaluar los impactos de Oportunidades en ventanas críticas para infantes y niños en edad preescolar, se consideraron cuatro etapas del ciclo de vida para los niños nacidos aproximadamente al inicio del programa en zonas rurales:

- Etapa 1. Abarca desde la concepción o nacimiento hasta aproximadamente los 24-36 meses de edad, durante lo cual los componentes de Oportunidades pudieron haber tenido impactos importantes.
- Etapa 2. Edad preescolar.
- Etapa 3. Edad escolar.
- Etapa 4. Edad adulta.

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, *Evaluación externa del programa Oportunidades 2008*, *op. cit.*

La evaluación de impacto disponible abarca los primeros diez años de operación de Oportunidades en las zonas rurales (1997-2007), y de ella interesa extraer una de sus conclusiones en el tema de la movilidad generacional de las familias beneficiadas con el programa: “1) los efectos a diez años de Oportunidades en el desarrollo, educación y nutrición en niños de entre 7 y 10 años de familias incorporadas desde el inicio al programa (1997). El tema se encarga de medir los impactos de Oportunidades en el desarrollo, nutrición y educación de niños de 7 a 10 años de familias incorporadas desde el inicio al programa (entre 1997 y 1998). Se utilizaron datos de la Encuesta de Evaluación de los Hogares Rurales (ENCCEL) 2007 y de la Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida de los Hogares (ENNVIH) 2002 y 2005” (Sedesol, 2008).

La evaluación (2008) menciona que el análisis de la ENCEL 2007 muestra un impacto positivo y significativo nueve años después de la exposición a Oportunidades, para niños que tenían menos de 36 meses al inicio del programa y a los cuales se les suministró el suplemento nutritivo y se les sometió al seguimiento médico determinado por el programa. En particular, se reducen los problemas conductuales y mejora el desarrollo lingüístico para los niños nacidos dentro Oportunidades, en comparación con los no incorporados. Al mismo tiempo, según los datos de esta encuesta, no se encontraron impactos en varios indicadores de formación de capital humano en niños en edad escolar, como conocimientos, logros educativos o estado nutricional.<sup>14</sup> Como cita la misma evaluación, la ausencia de efectos significativos en estos aspectos es sorprendente y

---

<sup>14</sup> Los logros educativos representan el conjunto de conocimientos, habilidades y valores que debe asimilar el estudiante en el proceso pedagógico. Se manifiesta en el desarrollo de capacidades de expresión verbal y escrita, comprensión de lectura y habilidades de razonamiento.

resulta decepcionante. Además, algunos de los efectos en nutrición encontrados en estudios previos para la misma muestra de la ENCEL no se sostienen cuando los niños llegan a los nueve años de edad, es decir, el impacto sobre la desnutrición crónica desaparece en los cálculos de la ENCEL 2007.

El documento enumera una serie de limitantes que pudieron afectar estos resultados, puesto que el análisis de la ENNVIIH 2002 muestra impactos más positivos, con reducciones en la prevalencia de sobrepeso e incremento en la estructura y capacidad cognitiva. También al interior del programa hubo fragilidades que afectaron los resultados, aspectos como el inadecuado suministro de los suplementos alimenticios entregados a las familias, su calidad nutritiva y la calidad de la enseñanza en las escuelas –que no dependen del todo de Oportunidades– pudieron influir en la baja capacidad del programa de incidir sobre el círculo de transmisión de pobreza. Esta conclusión respecto al impacto del programa en niños de familias rurales, a diez años de su incorporación al programa, saca a la luz lo que se juzga una debilidad institucional si Oportunidades operó en un contexto de desarticulación de la política social aun con el reacomodo del presupuesto a favor de lo social.

Esta primera revisión de los efectos de Oportunidades en niños entre 7 y 10 años beneficiados con el programa por diez años realza el reto analítico citado en la evaluación relativo a si Oportunidades estuvo en la ruta de contribuir a interrumpir la transmisión de la pobreza. La falta de pruebas sobre que estos niños mejoraron sus conocimientos, estado nutricional y logros revela que la relación de Oportunidades con la redistribución del ingreso se detuvo en el corto plazo al beneficiar a las familias con un subsidio que les permitió mejorar su inserción en el mercado en el corto plazo. Pero el bajo desarrollo de

capacidades de los niños para la vida adulta, de acuerdo con el modelo del ciclo de vida, impidió que las nuevas generaciones tuvieran la posibilidad de salir de la pobreza en la adultez. Algunos rasgos operativos de Oportunidades en lo referente a la calidad de los servicios prestados explican, como reconoce la evaluación, la ausencia de impacto en la mejora de las capacidades de los niños beneficiados y del programa en general como instrumento del Estado para reducir la desigualdad (Sedesol, 2008).

## CONCLUSIÓN

En torno al papel del Estado en México, la conclusión es que su desempeño como promotor del crecimiento y la distribución equitativa del ingreso no ha sido eficaz. Se percibe un Estado pasivo con gasto creciente pero con muy frágiles logros. Echando mano de los fundamentos económicos de Smith (2002), no hay un Estado que fomente acciones tendientes a la riqueza, garantice la protección a los diferentes sectores sociales, provea bienes sociales con impacto sobre la desigualdad (Keynes citado en Novelo, 1997), genere eslabonamientos de inversión con efectos productivos (Hirschman, 1989) (Hevia de la Jara, 2010) y que proporcione a la población —en el sentido de Sen (1998)— los *funcionamientos* de salud, educación, alimentación, nutrición e infraestructuras para su plena realización como seres humanos.

En México el Estado abandonó en gran parte su función de impulsar el desarrollo a partir de las reformas económicas tendientes a la desregulación financiera y a la apertura comercial. Se diluyeron la banca de desarrollo y otros esquemas de protección social. A pesar de lo acertado de la focalización de

Oportunidades, esta técnica de política pública no ha podido contener la reproducción de la pobreza. Entre 2010 y 2014, la población nacional en pobreza pasó de 52.8 millones a 55.3 millones de personas (representó 46% del total de la población) (Coneval, 2015).

El caso de Oportunidades aquí abordado es un acercamiento a la eficiencia del Estado y del presupuesto público en el cumplimiento de los fines colectivos y de redistribución de la riqueza. Constituye una muestra del distanciamiento entre cantidades de gasto social e impactos sobre la desigualdad. Demuestra, igualmente, que un sólo programa orientado a resquebrajar el ciclo de generación de pobreza poco puede hacer en un universo de muchos otros que trabajan desarticulados y sin una estrategia de respaldo.

Con base a la perspectiva institucionalista, se puede concluir que no basta el cambio tecnológico para crear un esquema de desarrollo incluyente y socialmente aceptable (North, 1993). Las instituciones son fundamentales pero la publicación de nuevas leyes no garantiza su cumplimiento; aunque las normas formales puedan cambiar de la noche a la mañana como resultado de decisiones políticas o judiciales, las limitaciones informales (costumbres, tradiciones, conductas) se vuelven un obstáculo. El cambio institucional involucra incursiones decisivas en las fortalezas de las normas informales buscando erradicar modelos de conducta erróneos arraigados por largo tiempo, lo cual es también aplicable al uso clientelar y partidista de la política social que tiende a reemplazar y dañar su verdadera naturaleza redistributiva (aunque existe una Ley de Desarrollo Social que establece el objetivo de reducir la desigualdad por encima de cualquier otro interés o motivo).

La recomendación en esta área involucra aspectos de orden estructural en la forma de hacer política en México, los

critérios que llevan a la creación de nuevas leyes, las formas *informales* de diseñar y ejercer el presupuesto, y la visión e intereses de los jugadores. Lo más cercano a sugerir una propuesta es retomar la idea institucionalista sobre la necesidad de iniciar un proceso de cambio institucional real, de largo plazo, que incluya reformas de fondo en el diseño, ejecución y evaluación de los programas sociales.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Aserca (2011). *El futuro de los alimentos: descripción de tendencias y de cuestiones clave en un contexto de crisis económica y volatilidad de precios agrícolas*. México: Aserca.
- Banco Mundial (2004). *La pobreza en México. Una evaluación de las condiciones, la tendencia y la estrategia del Gobierno*. México: Banco Mundial.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable (2016). *Situación actual de la actividad económica y agropecuaria en México*. México: CEDRSSA.
- Cejudo, Rafael (2007). “Capacidades y libertad. Una aproximación a la teoría de Amartya Sen”. En *Revista Internacional de Sociología*, LXV (47), pp. 9-22.
- Cepal (2015). *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Lima: Cepal.
- Cepalstat (2015). *estadistica.cepal.org* (27 de marzo de 2015).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2013). *Informe de evaluación específica de desempeño 2012-2013*. México: Coneval.
- Friedman, Miltón y RoseFriedman (1980). *Libertad de elegir*. Madrid: Grijalbo.
- Gordon, Sara (1998). “Entre la eficacia y la legitimidad: el Pronasol como política social”. En Varios autores, *Las políticas sociales de México en los años noventa*. México: Plaza y Valdés.
- Hevia de la Jara, F. (2010). “Uso político de programas sociales y nuevos intermediarios institucionales: el programa Progres-a-Oportunidades en el sur de Veracruz”. En *Desacatos*, núm. 34.
- Iguíñiz, Javier (2014). “Inclusión/exclusión en perspectiva relacional y desarrollo humano”. En F. Tubino; Romero, C. y E.

- González (año). *Inclusiones y desarrollo humano: relaciones, agencia y poder*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Lyden, Freemont y Ernest Miller (1983). *Presupuesto público. Planeación, evaluación y control de programas*. México: Trillas.
- Meny, I. y J. Thoenig (1992). *Las políticas públicas*. Madrid: Ariel.
- Musgrave, Richard (1973). “Principios de determinación del presupuesto”. En Domínguez, F., *Política fiscal en acción*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Musgrave, Richard. y Peggy Musgrave (1992). *Hacienda pública: teórica y aplicada*. Madrid: Mc. Graw-Hill.
- North, Douglass (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Orozco, Monica y Cecilia Hubert (2005). *La focalización en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. México: Banco Mundial.
- Secretaría de Desarrollo Social (2008). *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en las zonas rurales (1997-2007)*. México: Sedesol.
- Sen, Amartya (1998). *Desarrollo y libertad*. México: Planeta.
- Serrano, José Antonio (2001). *La naturaleza de las políticas públicas*. Santiago: Universidad Pontificia de Chile.
- Tacuba, Angélica (2015). *Gasto Público y desarrollo rural en México, 1990-2013*. México: Facultad de Economía-UNAM.
- Yaschine, Iliana; Ochoa, Sara y Citlali Hernández (2014). *Cruzada Nacional contra el Hambre: análisis de su diseño desde un enfoque de seguridad alimentaria*. México: Facultad de Economía-UNAM.



# **Gasto público y educación superior. Reflexiones en torno al caso mexicano**

*Eudoxio Morales Flores  
José Alejandro Sánchez Lozano*

## **INTRODUCCIÓN**

**E**l presente trabajo hace un análisis del gasto que destina el Estado a educación superior, a través de un análisis teórico, histórico y jurídico, para entender tanto su estructura como su asignación en México para el periodo comprendido de 2010 a 2015.

Desde el año 2000, las instituciones de educación superior iniciaron un proceso de transformación partiendo del reconocimiento de diversas problemáticas dentro de las que están el financiamiento, la coordinación, la planeación y la evaluación del Sistema de Educación Superior, con la finalidad de observar los escenarios en un horizonte de largo plazo, por lo que este trabajo busca contribuir a la comprensión del problema del financiamiento, a 16 años de dicho proceso de transformación.

En la primera parte del trabajo se define de manera teórica el papel del Estado y de la Educación en la sociedad; en una segunda parte, se hace un recorrido histórico del papel que ha jugado la educación superior en México; posteriormente, en un tercer apartado, se hace un análisis de la estructura jurídica, organizacional y financiera de la educación superior en México para el período comprendido de 2010 a 2015; por último, se hace una serie de recomendaciones y consideraciones, en el

marco de la transformación de la educación superior hace 16 años, entre las que destaca hacer valer el artículo 25 de la Ley General de Educación, donde se señala que el monto anual de gasto destinado a educación no podrá ser menor de 1% del PIB en investigación científica y desarrollo tecnológico en las instituciones de educación superior públicas.

## **ESTADO Y EDUCACIÓN**

Para iniciar este estudio, es necesario definir qué es el Estado. Para Galindo (1969:276-277), “la palabra Estado expresa [...] el fenómeno político”, que “consiste en el conjunto de hombres que viven en un territorio determinado, bajo un régimen de Derecho”; por tanto, “el Estado se compone de territorio, población y autoridad”, además de que puede ser concebido desde tres puntos de vista: el objetivo, el subjetivo y el jurídico.<sup>15</sup> Será en este último donde podamos expresar nuestra concepción de *Estado* ya que, como menciona Galindo:

entre Estado y derecho existe una relación indisoluble ya que éste, además de determinar la existencia de aquel, establece las relaciones entre los gobernantes y gobernados, señalando a las atribuciones de los primeros y los derechos y obligaciones de los segundos. Si el Derecho es el fundamento del Estado en el que encuentra su

---

<sup>15</sup> Miguel Galindo Camacho menciona que hay tres aspectos a través de los cuales puede conocerse y considerarse al Estado: el predominantemente objetivo (que considera al Estado como hecho, como situación distinta a su naturaleza y como parte de uno de sus elementos), el predominantemente subjetivo (considera al Estado como unidad colectiva o de asociación para formar una unidad sociológica y como organismo ético espiritual con características metafísicas) y el que concibe al Estado como un concepto jurídico (que considera al Estado como objeto de derecho, como relación jurídica y como sujeto del Derecho).

origen formal, por la misma razón lo es de la autoridad del Estado, instituida y reglamentada por el Derecho [...] tanto el Estado como el Derecho tienen su origen en la voluntad de la comunidad social, de la unidad colectiva o de asociación, que representa a la realidad social, de donde resulta que la determinación precisa del elemento formal del Estado que es el Derecho es indispensable para conocer la naturaleza del primero (1969: 288).

Para Jellinek (1999:80), si consideramos al Estado desde una concepción subjetiva:

existen dos maneras posibles de verlo. [...] La primera tiene como objeto el estudio del Estado como fenómeno social.<sup>16</sup> [...] La segunda concepción tiene como objeto el aspecto jurídico del Estado; pero el Derecho ofrece una doble vida: es, de un lado, ejercicio jurídico efectivo, en cuyo sentido tiene el carácter de un poder social que forma parte de la vida concreta de la cultura de un pueblo; y de otra parte, es una totalidad de normas que exigen ser transformadas en acciones. En este último sentido, el derecho no queda dentro del mundo del ser, sino del mundo de lo que debe ser.

Autores como Ayala Espino señalan que también se puede entender al Estado desde un marco institucional, es decir, desde las reglas del juego en un marco económico, en busca de mejorar la eficiencia y el bienestar social; el Estado se desarrolla en un mundo económico donde coexisten instituciones,

---

<sup>16</sup> Georg Jellinek concibe este aspecto como “aquellos hechos reales subjetivos y objetivos en que consiste la vida concreta del Estado. Frecuentemente se designa a esta manera de considerar el Estado, aspecto histórico-político. Éste sirve de base a la historia de los Estados [...] en una palabra, esta disciplina se propone abarcar el ser y el obrar del Estado en el mundo externo y en el interno”.

conflictos sociales, derechos de propiedad, contratos, incertidumbre y riesgos (Ayala, 2000:315-317).

Las instituciones, señala Ayala Espino (2000:321-322), “son las reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales [...] son importantes para el desempeño de la economía porque contienen las restricciones e incentivos que constriñen las acciones y elecciones de los individuos”.

Según Ayala (2000: 354), el Estado se concibe como:

una organización dotada de poderes suficientes, para actuar como el garante del interés público en un doble sentido: primero, restringiendo la conducta maximizadora y egoísta de los agentes económicos a través del mantenimiento y vigilancia de las instituciones públicas; y segundo, creando nuevas instituciones, en cualquier lugar o circunstancia, donde las instituciones privadas obstruyan o cancelen las posibilidades para obtener las ganancias derivadas de la organización, la cooperación y el intercambio [...] además como un contrato social [...] entre la burocracia estatal y los gobernados.

El Estado tiene dos funciones principales (Ayala, 2000:329):  
1) Fija, vigila y obliga el cumplimiento de las normas y reglas institucionales, con el objetivo de reducir la incertidumbre de las elecciones de los agregados económicos de naturaleza diversa. 2) Regula áreas del intercambio donde los riesgos económicos y sociales son altos, con el objetivo de generar una base de expectativas estables.

El Estado es una organización que crea las instituciones que son necesarias en la economía y sociedad, y con esto brindar un marco legal de deberes y obligaciones entre el Estado y los ciudadanos, para que prevalezcan la certidumbre, la seguridad y la confianza económica.

Por lo tanto, entenderemos al Estado como el conjunto de hombres dentro de un territorio determinado, dentro de un régimen de Derecho; y hacemos hincapié en esta última parte de régimen de Derecho, porque nuestro análisis se basa en el Estado de Derecho mexicano, que nos servirá como sustento y base de análisis de este pequeño estudio.

Ahora bien, la educación, a lo largo de la historia, ha cumplido un papel importante en la transformación de toda sociedad; ya sea de manera formal (la escuela) o de manera informal (la familia y sociedad), la educación ha buscado desarrollar en los individuos la capacidad de actuar y vincularse con sus semejantes dentro de la misma. Hagamos un rápido recorrido de sus orígenes.

Fueron los griegos, a través de Sócrates, Platón y Aristóteles, quienes iniciaron con la génesis la Educación. Sócrates propugnaba por la discusión con sus discípulos como un medio de llegar a lo justo y lo verdadero. Platón concebía la educación como un medio de construir la república. Aristóteles concebía la moral como base de toda educación, es decir, como la búsqueda del camino hacia lo correcto. Fue hasta la Ilustración, con su ideal de libertad, igualdad y fraternidad, cuando la Educación, como menciona Franco (2008:28), “apeló a una moral libre de supersticiones mediante una educación liberal”. Fue Rousseau quien, parafraseando a Franco, propuso una educación progresista con las mínimas restricciones posibles al libre albedrío, educación abstenida de coerción y reconociendo la diversidad como eje de acción (Franco, 2008: 29).

En tiempos más recientes, John Dewey concibió la educación como un medio de construcción, cuestionamiento, búsqueda y comunicación, justicia y democracia, como forma de dejar de ser esclavo al no ejecutar los propósitos de otros o los deseos negativos de sí mismo. Dentro de la teoría constructivista, nos

menciona Franco (2008: 37) que la educación “es construida [...] no es el resultado de una recepción pasiva [...] sino de una experiencia activa [...] el conocimiento deriva de la construcción resultante de los intercambios entre el individuo y el medio”. Podríamos añadir que esa experiencia es entre el individuo y los cambios que suceden a su alrededor no sólo como espectador, sino como actor dentro del mismo. La Teoría de las Inteligencias Múltiples, que tiene como su máximo exponente a Howard Gardner, concibe a la educación, parafraseando a Franco, como construcción partiendo de la diversidad, como liberación del lado negativo del sentido común a través del descubrimiento y despertar de la conciencia humana (Franco, 2008:39-42). Dado lo anterior, la importancia de la educación radica en que:

es un proceso continuo y articulado que se interesa por el desarrollo integral (físico, psíquico y social) del educando, y que lo ayuda en el conocimiento de las cosas significativas de la naturaleza, en la aceptación y conducción de sí mismo para conseguir el desarrollo intelectual y equilibrado de su personalidad y su incorporación a la vida comunitaria[...]se pueden considerar dos conceptos habituales [...] Educación como adiestramientos o encauzamiento, y Educación como desarrollo del potencial humano[...]el enfoque principal sea la comprensión integral de sí mismo, de la vida y de la simbología que representa al conocimiento; el entendimiento de las causas últimas que originan los fenómenos de la naturaleza [...] la verdadera educación no implica únicamente adquirir información, repetir hechos y fórmulas, pasar exámenes y estar atentos al monólogo magisterial, sino fomentar y cultivar el criterio propio (Franco, 2008: 21-22).

Es decir, la educación como un medio para el cambio. Autores como García Hoz (1960: 138) señalan que:

la educación es un agente de estabilidad social, ya que, al difundir en las nuevas generaciones las mismas ideas y actitudes que aceptaron las generaciones anteriores, contribuyen a formar grupos homogéneos en sus deseos y aficiones, lo que es tanto afianzar la permanencia de ciertas características sociales [...] en ocasiones es vehículo de nuevos ideales, susceptibles de transformar la fisonomía social de un pueblo, y en este sentido se nos presenta como agente de cambio social.

En otras palabras, la educación es un agente de armonización y cohesión social que promueve identidad sobre una base de valores sociales; es un agente de cambio cuando la sociedad requiere una transformación según los diversos contextos que se presenten. La relación entre sociedad y educación puede entenderse con base en tres factores (García, 1960:144):

1. Factores culturales: Ya que impacta en los ideales y normas de vida dominantes en una sociedad, además de proyectar las configuraciones de formas más elevadas de la persona.
2. Factores económicos: Ya que plantea la cuestión de que la educación es causa o efecto de las condiciones sociales en las que se desenvuelve, reconociendo que una mejor educación recibida por la juventud representa una mayor productividad en el futuro.
3. Factores políticos: Por último, se señala que la educación queda absorbida por la política al prestarle el gran servicio de formar a los hombres que ha de encarar la vida pública, además de preservar la tradición y facilitar el progreso.

Por lo tanto, el papel de la educación para el desarrollo de toda sociedad es muy importante. Una sociedad educada será

aquella que tenga cimentada una educación de cambio para la transformación desde la estructura más pequeña y simple hasta la estructura más grande y compleja; educación como participación activa e inclusiva en la búsqueda del bien común. Es por esto último que el papel de la educación dentro de la sociedad es de suma importancia, entendida no sólo como proceso de formación individual, sino como proceso de transformación social.

## **LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO**

No podemos negar que la educación dentro de la historia de México juega un papel importante: desde la educación evangelizadora, pasando por la Real y Pontificia Universidad de México, las órdenes de los dominicos, agustinos y jesuitas, hasta los primeros antecedentes de política educativa con Valentín Gómez Farías y la pedagogía positivista del Porfiriato, la educación ha sido un medio para el desarrollo individual, social, económico y cultural.

Fue a partir de la derrota de Porfirio Díaz y del establecimiento de la nueva Constitución de 1917 cuando dio inicio formalmente una moderna etapa de educación a través de la reafirmación de los postulados de la Carta Magna de 1857, en donde la enseñanza se vuelve gratuita, laica y obligatoria, postulados que sin lugar a dudas marcan un parteaguas en la concepción de una nueva educación en América Latina.

Con respecto a la educación superior, en 1914 se empezó a gestar un proyecto para establecer la autonomía de la universidad nacional. Este hecho marcó profundamente la educación superior, ya que fue el inicio de lo que hoy conocemos como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM),

que ha sido uno de los hilos conductores del progreso de nuestro país, casa de grandes creadores, artistas, científicos y pensadores, que en 1929 fue alcanzada de manera definitiva.

El año de 1935 fue importante para la educación superior porque, como menciona Valadés (2001: 573):

se creó el Consejo Nacional de Educación Superior y de Investigación Científica que sería el nuevo instrumento del Estado para [...] estudiar las condiciones y necesidades del país en materia educativa y de investigación, [...] durante su corta vida [...] auspició el desarrollo de centros universitarios [...] y promovió la unificación de los planes y programas de estudio, lo mismo que las orientaciones y métodos de los institutos oficiales de cultura superior de los estados.

En el periodo entre 1940 y 1948 dio inicio la creación del Sistema Universitario Nacional; en palabras de Valadés (2001:575), “los acuerdos adoptados [...] consistieron en promover la creación de un organismo nacional que asocie, en forma permanente, universidades e institutos de enseñanza superior mexicana”. Finalmente, en 1950 se constituyó la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior de la república mexicana (ANUIES), gracias a la cual se creó un plan nacional de educación cuyos puntos fundamentales fueron los siguientes (Valadés, 2001:577):

1. Garantizar la cooperación entre las instituciones y el Estado.
2. Exigir respeto a la autonomía y libertad de cátedra y de investigación.
3. Interacción entre la educación superior y la sociedad.
4. Educación orientada a las necesidades del país.

5. Ampliar la cobertura de la demanda social de educación superior.
6. Desarrollar infraestructura administrativa en cada institución.
7. Establecer condiciones para tratar problemas del trabajo.
8. Estrechar la relación educación superior-empleo.

Los siguientes treinta años fueron un periodo de desarrollo y crecimiento tanto para el sistema educativo mexicano como para la educación superior; parafraseando a Solana, el país se transformó profundamente. En dicho periodo se articularon las instituciones y el crecimiento económico coadyuvó a avanzar hacia formas más justas de convivencia social a través de la mejora gradual de los mecanismos políticos y expresiones de cultura, lo que hizo posible el paso de un país agotado por la lucha armada y pobre a un país en reconstrucción y reinventándose. Además, Solana (2001: 2) agrega cuatro grandes logros:

1. La consolidación de la función educativa del Estado garantizando una educación popular, democrática y nacionalista.
2. La institucionalización de la Educación a través de un sistema articulado, orgánico y sujeto a normas, en el que participan la federación, los estados y algunos municipios, y al que se dedica una proporción considerable de recursos.
3. El avance hacia la suficiencia educacional, para hacer efectivas la igualdad de oportunidades y la justicia social.
4. La profesionalización del magisterio, que constituiría la profesión más numerosa del país, la más vinculada al pueblo y una de las que mayores esfuerzos han hecho por superarse.

En la década de los sesenta y setenta, Valadés (2001: 581) señalaba que:

en 1969 la ANUIES creó el Centro Nacional de Planeación de la Educación Superior y en 1971 la Secretaría de Educación Pública dio origen a otros organismo especializados análogos [...] en 1918, la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación de la Secretaría de Educación Pública y la ANUIES iniciaron conjuntamente los trabajos requeridos para definir el Plan Nacional de Educación Superior.

En dicho plan se gestaron los programas que definirían el rumbo de rubros tales como superación académica, investigación científica, financiamiento, administración universitaria, sistemas de información, normalización jurídica, servicio social, orientación vocacional e integración de la enseñanza media superior con derivaciones terminales como carreras cortas (Valadés, 2001: 581); a la postre, estos programas darán forma al actual sistema universitario y de educación superior, que no sólo regirá a instituciones públicas, sino también privadas.

El año de 1979 fue trascendental, ya que el presidente de la república presentó ante el Congreso de la Unión el decreto por el cual garantizaba la autonomía de 32 universidades públicas dentro del artículo 3 constitucional, con el cual se les facultaba a las instituciones de educación superior para gobernarse a sí mismas para impartir educación, realizar investigaciones y difundir cultura, con libertad en sus planes y programas académicos; fijar los términos de ingreso y permanencia del personal académico, administrar su patrimonio, además del libre examen y discusión de ideas (Valadés, 2001: 583).

Para inicios de la década de los ochenta, el proceso de génesis de la globalización generó en el mundo un cambio en el

paradigma económico, lo que arrastró a México a una crisis que se manifestó en 1982 y que llevó a una transformación estructural para las finanzas públicas y los servicios públicos del Estado, a través de las recomendaciones de la agenda política del Consenso de Washington, dentro de las cuales están:

1. Disciplina en la política fiscal, evitando déficit fiscal.
2. Redirección del gasto público en subsidios a una mayor inversión en los puntos claves para el desarrollo.
3. Reforma tributaria ampliando la base tributaria y adoptando de tipos impositivos marginales moderados.
4. Tasas de intereses determinadas por el mercado y positivas.
5. Tipos de cambio competitivos.
6. Liberación del comercio, es decir, liberación de las importaciones.
7. Liberalización a la inversión extranjera directa.
8. Privatización de las empresas estatales.
9. Desregulación, es decir, de las regulaciones que impiden acceso al mercado.
10. Seguridad jurídica para los derechos de propiedad.

La educación superior no escapó a este proceso de cambio y, para inicios de la década de los noventa, se empezó a gestar un viraje educativo que iba de la idea de educación como formación y transformación del alma a la formación y transformación del estudiante a un potencial recurso humano que se insertara en un mercado laboral regido por las leyes del mercado; a la gestación de carreras encaminadas a satisfacer la demanda de mano de obra especializada que elevara la productividad del proceso de producción con bajos salarios. Levy, Balán, Brunner, Schwartzman, Vessuri y Tulchin (1994: 3)

señalan que los “productos varían desde la educación profesional hasta la general, desde la capacitación científica hasta la técnica, desde la educación masiva hasta la de élite, desde la transmisión de la sabiduría convencional hasta la generación de nuevos y controvertidos conocimientos”.

La educación privada ganó terreno a través de la creación de universidades que no buscaran capacitar y desarrollar a sus alumnos, sino emitir un título para ejercer una profesión a bajos costos. Levy *et al.* (1994: 3) añaden que:

la educación superior fue transformada en gran medida por la dinámica de una demanda que frecuentemente reducía la universidad a ser una fábrica dedicada a la producción masiva de diplomas. Las demandas de equidad y de apertura forzaron a las universidades a comprometer sus estándares académicos, lo que derivó en una calidad cada vez más pobre. Satisfacer estas demandas era contradictorio con la profesionalización de la vida académica.

Por otra parte, las clases con altos recursos podrían acceder a una educación mejor a altos costos; ante este escenario, la educación superior pública buscaba dar cabida a la demanda de los estudiantes por nuevos espacios para estudiar y capacitarse ante los ataques constantes del Neoliberalismo por buscar suprimir todo aquel contenido, información y conocimiento que cuestionaran la viabilidad del sistema educativo mexicano.

Para inicios del 2000, las instituciones de educación superior iniciaron un proceso de transformación de su currícula, ya que un año antes la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior de la República Mexicana (ANUIES), en su asamblea general, dictaminó, a través del documento “La educación superior en el siglo XXI. Líneas

estratégicas de desarrollo”, las directrices que debía seguir el sistema de educación superior en México. En este documento se hizo un diagnóstico de la sociedad mexicana y del sistema de educación superior, donde se analizó la problemática del financiamiento, la coordinación, la planeación y la evaluación del sistema de educación superior, con la finalidad de observar los escenarios en los horizontes del año 2006 y 2020 (Malo, 2000: 1-2). Entre los postulados que dirigían este documento se encuentran:

- **Calidad e innovación:** Donde se señala que los valores de la calidad y la innovación serán referencia en los programas y acciones dentro del Sistema de Educación Superior.
- **Congruencia con su naturaleza académica:** Se postula que las decisiones sobre docencia, investigación y difusión se tomarán con el mayor rigor con una base académica.
- **Pertinencia en relación con las necesidades del país:** Conlleva a que docencia, investigación y difusión se lleven a cabo atendiendo a las problemáticas de la sociedad.
- **Equidad:** Esto es la atención y apoyo a instituciones y personas especialmente necesitadas, siempre respetando el principio de igualdad de oportunidades.
- **Humanismo:** Implica llevar a la praxis la paz, la libertad, la democracia, la justicia, la igualdad, los derechos humanos y la solidaridad, lo que orienta la formación integral de ciudadanos pensantes, participativos y solidarios.
- **Autonomía responsable:** Esto conlleva a no situarse al margen del marco jurídico social, además de una

responsabilidad social en el uso de los recursos financieros y de todas las actividades de docencia, investigación y difusión.

- Estructuras de gobierno y operación ejemplares: El funcionamiento cotidiano se ejercerá con espíritu de servicio para ser un ejemplo y para evitar desperdicios de tiempo y recursos, con estructuras flexibles y sistemas eficientes de planeación, operación y calidad.

Sin embargo, uno de los principales problemas que se observan en este viraje del sistema de educación superior es que, si bien estos postulados en el discurso muestran intenciones por modernizarlo, algunos guardan en su seno una visión economicista, respecto a lo cual autores como Del Castillo y Azuma (2009: 44) señalan que “una de las críticas más recurrentes a la visión economicista de la propuesta de reforma educativa preconizada por los organismos internacionales a los países en desarrollo” es que “distorsiona el fin para la que se creó: la educación como un derecho humano, no como un producto que deba venderse al cliente-usuario”.

Aunque la reforma que se generó a inicios del 2000 tenga una perspectiva economicista que es criticable, lo cierto es que la mayoría de sus postulados serán la base para atender y transformar a la sociedad en la que vivimos; sin embargo, la educación superior pública en la actualidad lucha por la obtención de recursos para poder orientar sus objetivos a innovar, a resolver problemas sociales apremiantes, a la generación de conocimiento y a la creación de nuevos espacios educativos. Levy *et al.* (1994: 6) señalan que: “la educación superior debe desarrollar sus funciones mientras compite en la obtención de recursos con la salud, la protección del medio ambiente, el mantenimiento, la educación básica y otros problemas apremiantes”; a

lo anterior, añade que “las instituciones públicas de la mayoría de los países latinoamericanos son apoyadas por el estado a través de un mecanismo de financiamiento incremental que se basa en los presupuestos anteriores. Los ajustes se realizan anualmente a partir de las negociaciones *ad hoc* y del acuerdo político. Esto implica que una gran cantidad de instituciones de educación superior no cuenten con los recursos necesarios para poder generar los cambios que la sociedad demanda.

### **ASIGNACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN**

Para entender la asignación del gasto público en educación superior hay que entender un nexo entre conocimiento y sociedad; en palabras de Bennett (2001: 40), “un nexo, una configuración entremezclada de fuerzas institucionales”, lo que implica que para entender el contexto en el cual se asigna el gasto público en educación es necesario conocer tanto el marco jurídico como el marco organizacional del sistema de educación superior. Considerando el marco jurídico, podemos señalar la siguiente estructura:

1. Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, donde en el artículo 3 se señala:
  - a. Fracción V: “Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación inicial y a la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura”.

- b. Fracción VII: “Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio...”.
2. La Ley General de Educación, donde se señala:
    - a. Artículo 1: “La función social educativa de las universidades y demás instituciones de educación superior a que se refiere la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se regulará por las leyes que rigen a dichas instituciones”.
    - b. Artículo 9: “Además de impartir la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la media superior, el Estado promoverá y atenderá –directamente, mediante sus organismos descentralizados, a través de apoyos financieros, o bien, por cualquier otro medio– todos los tipos y modalidades educativos, incluida la educación inicial, especial y superior, necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y la difusión de la cultura nacional y universal”.
    - c. Artículo 25: “El monto anual que el Estado –Federación, entidades federativas y municipios–, destine al gasto en educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor a 8% del producto interno bruto del país, destinado de este monto, al menos el 1% del producto interno bruto a la investigación científica

y al desarrollo tecnológico en las Instituciones de Educación Superior Públicas”.

3. La Ley para la Coordinación de la Educación Superior, donde se determina la asignación de recursos a las instituciones públicas de educación superior entre los órdenes de Gobierno federal, estatal y municipal.
4. Acuerdo Secretariales, entre los que destacan:
  - a. Acuerdo 243: Sobre las bases generales de autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios.
  - b. Acuerdo 286: Sobre la acreditación de conocimientos adquiridos en forma autodidacta o a través de la experiencia laboral.
  - c. Acuerdo 279: Sobre los trámites y procedimientos relacionados con el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior.
5. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, donde en el tema 3 (“México con educación de calidad”) se señala el objetivo 3.5, que implica hacer del desarrollo científico, tecnológico y la innovación pilares para el progreso económico y social sostenible.

Considerando su estructura organizacional, podemos señalar que las instituciones de educación superior se conforman de la siguiente manera:

1. Universidades Públicas Federales (UPF)
2. Universidades Públicas Estatales (UPE)
3. Instituciones Universitarias con Apoyo Solidario (IUAS)
4. Universidades Tecnológicas (UT)
5. Universidades Politécnicas (UPOL)
6. Otras instituciones

Si bien dentro de la asignación de gasto a educación superior pueden intervenir diferentes grupos funcionales y subfuncionales, nos enfocaremos sólo en el gasto destinado a la finalidad 2 (desarrollo social), a la función 5 (educación), a la subfunción 3 (educación superior) y a la subfunción 4 (posgrado), para el periodo comprendido de 2010 a 2015, obtenidos de la cuenta pública<sup>17</sup> de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para dicho periodo; además, se consideran los gastos ejercidos,<sup>18</sup> de lo cual tenemos los siguiente:

---

<sup>17</sup> La cuenta pública es el informe que integra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que presenta a la Cámara de Diputados para su revisión y fiscalización; contiene la información contable, presupuestaria, programática y complementaria de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; de los órganos autónomos y de cada ente público del sector paraestatal, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 74, fracción vi, de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 46 y 53 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

<sup>18</sup> El gasto en la cuenta pública de la SHCP puede tener los siguientes momentos contables:

- Gasto aprobado: es el que refleja las asignaciones presupuestarias anuales comprometidas en el presupuesto de egresos.
- Gasto devengado: es el que refleja el reconocimiento de una obligación de pago a favor de terceros por la recepción de conformidad de bienes, servicios y obras oportunamente contratados, así como de las obligaciones que derivan de tratados, leyes, decretos, resoluciones y sentencias definitivas.
- Gasto ejercido: es el que refleja la emisión de una cuenta por liquidar certificada o documento equivalente debidamente aprobado por la autoridad competente.

**Tabla 1**  
**Gasto ejercido en educación superior y posgrado, 2010-2015**  
**Precios corrientes**

<b>Año</b>	<b>Educación Superior Ejercido</b>	<b>Posgrado Ejercido</b>	<b>Total Ejercido</b>
2010	\$ 80,504,666,000	\$ 5,157,230,000	\$ 85,661,896,000
2011	\$ 89,405,359,500	\$ 5,356,075,000	\$ 94,761,434,500
2012	\$ 91,569,702,473	\$ 3,653,905,510	\$ 95,223,607,983
2013	\$ 100,847,132,511	\$ 4,868,769,320	\$ 105,715,901,831
2014	\$ 111,553,883,780	\$ 6,835,705,688	\$ 118,389,589,468
2015	\$ 114,869,991,415	\$ 6,941,509,913	\$ 121,811,501,328

Fuente: Elaboración propia a partir de la cuenta pública de la SHCP para el periodo comprendido de 2010 a 2015.

**Tabla 2**  
**Variación porcentual del gasto ejercido en**  
**educación superior y posgrado, 2010-2015**  
**Precios corrientes**

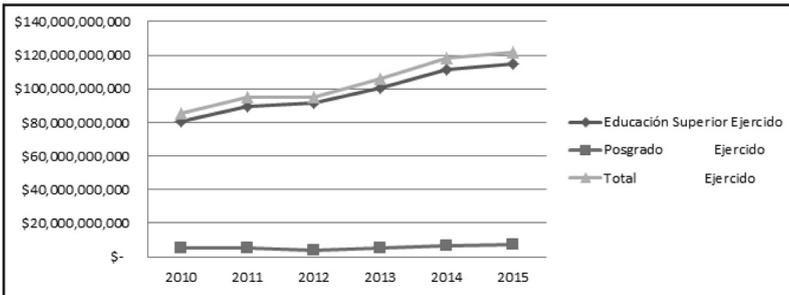
<b>Año</b>	<b>Educación Superior Ejercido</b>	<b>Posgrado Ejercido</b>	<b>Total Ejercido</b>
2010	-	-	-
2011	11.06%	3.86%	10.62%
2012	2.42%	-31.78%	0.49%
2013	10.13%	33.25%	11.02%
2014	10.62%	40.40%	11.99%
2015	2.97%	1.55%	2.89%

Fuente: Elaboración propia a partir de la cuenta pública de la SHCP para el periodo comprendido de 2010 a 2015.

De las tablas 1 y 2 podemos observar que el gasto en términos corrientes ha crecido de manera constante cerca de 10%, sin embargo, es en los periodos 2012 y 2015 donde se muestra un crecimiento pequeño para educación superior, donde el crecimiento

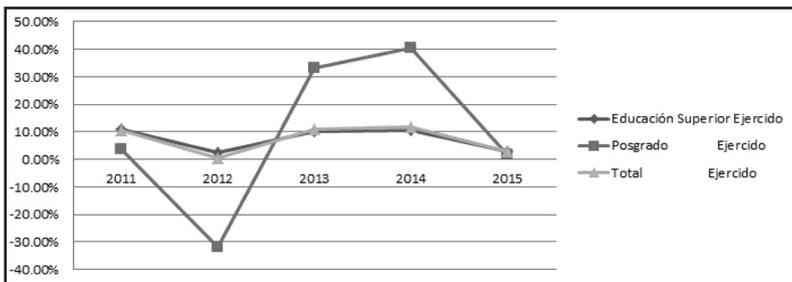
apenas alcanza 2%; incluso en 2012, en el rubro de posgrado, hubo un decrecimiento de más de 30%, lo que impactó en el total de los rubros donde no alcanzó ni un punto porcentual.

**Gráfica 1**  
**Gasto ejercido en educación superior y posgrado, 2010-2015**  
**Precios corrientes**



Fuente: Elaboración propia a partir de la cuenta pública de la SHCP para el periodo comprendido de 2010 a 2015.

**Gráfica 2**  
**Variación porcentual del gasto ejercido en educación superior y posgrado, 2010-2015**  
**Precios corrientes**



Fuente: Elaboración propia a partir de la cuenta pública de la SHCP para el periodo comprendido de 2010 a 2015.

De las gráficas 1 y 2 podemos observar que las fluctuaciones son regulares, sin embargo, en la gráfica de variación porcentual es posgrado el rubro que más fluctuaciones tiene, por lo que podemos decir que es el rubro que más modificaciones sufre cuando hay recortes al gasto público, lo que no afecta al total ya que representa cerca de 10% del gasto destinado a educación superior. Ahora analicemos la evolución del gasto en educación superior y posgrado con respecto a educación básica, media superior y el total.

**Tabla 3**  
**Gasto ejercido en educación, 2010-2015**  
**Precios corrientes**

<b>Año</b>	<b>Educación Básica Ejercido</b>	<b>Educación Media Ejercido</b>	<b>Educación Superior Ejercido</b>	<b>Posgrado Ejercido</b>	<b>Total en Educación Ejercido</b>
2010	\$314,729,122,000	\$ 57,670,948,000	\$ 80,504,666,000	\$ 5,157,230,000	\$511,026,268,100
2011	\$336,839,496,800	\$ 63,679,937,500	\$ 89,405,359,500	\$ 5,356,075,000	\$554,216,646,500
2012	\$319,847,200,000	\$ 68,263,969,155	\$ 91,569,702,473	\$ 3,653,905,510	\$515,196,400,000
2013	\$366,850,392,660	\$ 73,492,729,794	\$100,847,132,511	\$ 4,868,769,320	\$598,563,216,082
2014	\$396,974,727,994	\$ 85,070,258,380	\$111,553,883,780	\$ 6,835,705,688	\$649,691,157,214
2015	\$430,650,839,848	\$ 92,053,543,041	\$114,869,991,415	\$ 6,941,509,913	\$691,770,490,814

Fuente: Elaboración propia a partir de la cuenta pública de la SHCP para el periodo comprendido de 2010 a 2015.

**Tabla 4**  
**Variación porcentual del gasto ejercido en educación, 2010-2015**  
**Precios corrientes**

Año	Educación Básica Ejercido	Educación Media Ejercido	Educación Superior Ejercido	Posgrado Ejercido	Total en Educación Ejercido
2010	---	---	---	---	---
2011	7.03%	10.42%	11.06%	3.86%	8.45%
2012	-5.04%	7.20%	2.42%	-31.78%	-7.04%
2013	14.70%	7.66%	10.13%	33.25%	16.18%
2014	8.21%	15.75%	10.62%	40.40%	8.54%
2015	8.48%	8.21%	2.97%	1.55%	6.48%

Fuente: Elaboración propia a partir de la cuenta pública de la SHCP para el periodo comprendido de 2010 a 2015.

**Tabla 5**  
**Porcentaje del gasto ejercido en educación por nivel, 2010-2015**  
**Precios corrientes**

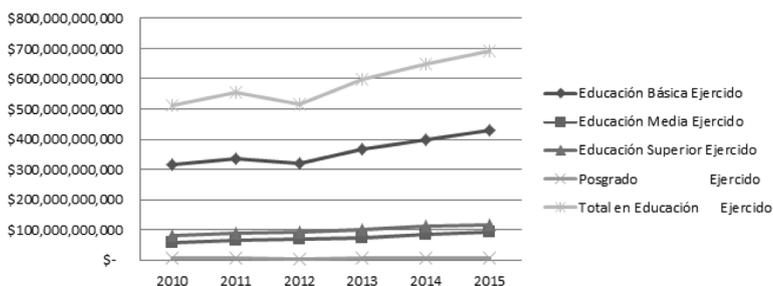
Año	Educación Básica Ejercido	Educación Media Ejercido	Educación Superior Ejercido	Posgrado Ejercido	Otros
2010	61.59%	11.29%	15.75%	1.01%	10.36%
2011	60.78%	11.49%	16.13%	0.97%	10.63%
2012	62.08%	13.25%	17.77%	0.71%	6.18%
2013	61.29%	12.28%	16.85%	0.81%	8.77%
2014	61.10%	13.09%	17.17%	1.05%	7.58%
2015	62.25%	13.31%	16.61%	1.00%	6.83%

Fuente: Elaboración propia a partir de la cuenta pública de la SHCP para el periodo comprendido de 2010 a 2015.

Podemos observar en la tabla 4 que educación superior y posgrado son los rubros que más variación porcentual tienen, sin embargo, en la tabla 3 podemos notar que estas variaciones son pequeñas en términos monetarios absolutos, ya que en la tabla 5 se puede ver que educación básica representa más de 60% del total de gasto destinado a educación, mientras que educación superior y posgrado representan cerca de 16% y 1%, respectivamente; tomando educación superior y posgrado de manera conjunta con respecto a educación básica, media superior y otros, podemos decir que representan sólo 17% del total.

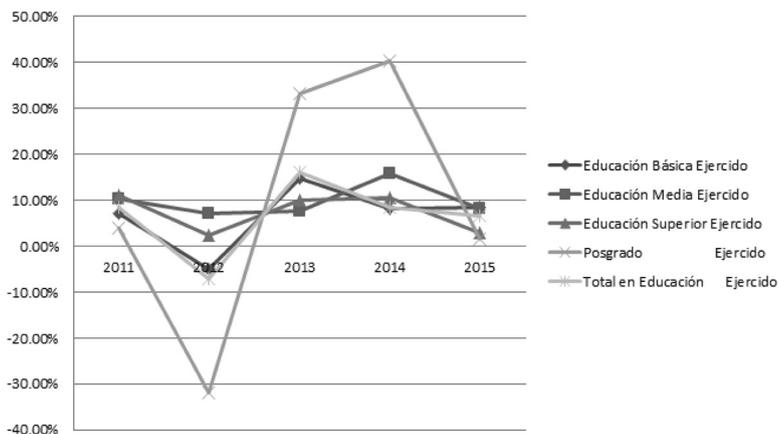
Ahora consideremos nuestra evolución en las fluctuaciones que tenemos para educación básica, media superior, superior, posgrado y otros en las siguientes gráficas:

**Gráfica 3**  
**Gasto ejercido en educación, 2010-2015**  
**Precios corrientes**



Fuente: Elaboración propia a partir de la cuenta pública de la SHCP para el periodo comprendido de 2010 a 2015.

**Gráfica 4**  
**Variación porcentual del gasto ejercido en educación, 2010-2015**  
**Precios corrientes**



Fuente: Elaboración propia a partir de la cuenta pública de la SHCP para el periodo comprendido de 2010 a 2015.

Podemos observar en la gráfica 3 que la tendencia de todos los rubros en educación es creciente, sin embargo, en la gráfica 4 se observa que posgrado es el rubro que más oscilaciones tiene; además, el gasto total tiene una tendencia similar a educación básica, lo cual se explica al ser este rubro al que se destina la mayor cantidad de gasto en educación.

Ahora veamos el destino del gasto en educación por nivel, con respecto al Producto Interno Bruto para cada uno de sus periodos.

**Tabla 6**  
**Porcentaje del gasto en educación por nivel**  
**con respecto al PIB, 2010-2015**

<b>Año</b>	<b>Educación Básica Ejercido</b>	<b>Educación Media Ejercido</b>	<b>Educación Superior Ejercido</b>	<b>Posgrado Ejercido</b>	<b>Total en Educación Ejercido</b>
2010	2.37%	0.43%	0.61%	0.04%	3.85%
2011	2.32%	0.44%	0.61%	0.04%	3.81%
2012	2.05%	0.44%	0.59%	0.02%	3.30%
2013	2.28%	0.46%	0.63%	0.03%	3.71%
2014	2.30%	0.49%	0.65%	0.04%	3.76%
2015	2.36%	0.50%	0.63%	0.04%	3.79%

Fuente: Elaboración propia a partir de la cuenta pública de la SHCP para el periodo comprendido de 2010 a 2015.

En la tabla 6 podemos observar que el gasto destinado a educación, en promedio, es menor a 4%, mientras que educación superior y posgrado, de manera conjunta, apenas llegan a 0.6%, lo que incumple el artículo 25 de la Ley General de Educación, donde se señala que el monto anual no podrá ser menor a 8% del Producto Interno Bruto (PIB) del país destinado a educación y al menos 1% del PIB a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las instituciones de educación superior públicas.

## **RECOMENDACIONES Y REFLEXIONES FINALES**

De este estudio realizado podemos señalar las siguientes recomendaciones y consideraciones finales:

1. Debe existir un marco jurídico y constitucional que regule de manera más funcional el marco de acción de la educación superior, ya que, si bien se reconoce la autonomía de las instituciones de educación superior para definir planes y programas de estudio, selección de estudiantes, contratación de docentes y manejo de su patrimonio, el Plan Nacional de Desarrollo, al ser directriz del desarrollo del país, debe tener congruencia y compatibilidad en un plano de largo plazo.
2. Debe existir una articulación que reúna esfuerzos por parte de la educación básica, media superior y superior, para que existan una lógica y un trayecto formativo real de los estudiantes, ya que parece que cuando se habla de la formación de los alumnos de educación básica y de media superior queda claro al revisar de fondo la Ley General de Educación; cuando se refiere a educación superior, se habla de un mundo completamente diferente con respecto a una lógica formativa e integral del estudiante.
3. Debe existir una estructura organizacional más clara y precisa, ya que, si bien algunas instituciones son federales y otras estatales, al querer analizar a fondo el gasto que se les asigna, en ocasiones no parece claro dónde poder buscar y encontrar los montos asignados y su destino, lo que incluso puede interpretarse como información discrecional.
4. Se debe hacer valer el artículo 25 de la Ley General de Educación, donde se señala que el monto anual de gasto destinado a educación no podrá ser menor a 8% del Producto Interno Bruto del país y que al menos 1% del Producto Interno Bruto (PIB) se deba destinar a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las instituciones de educación superior públicas, ya que esto no se cumple cuando podemos notar que el gasto en educación no llega a 4% del

PIB, mientras que en educación superior y posgrado apenas llegan a 0.6% del PIB.

5. Por último, es importante considerar una cuenta pública de la SHCP que dé certeza y certidumbre al análisis del gasto destinado a educación superior, posgrado e investigación científica, ya que un análisis del gasto nos puede llevar a analizar, de manera arbitraria y según convenga las funciones y subsunciones, dónde se encuentra regado el presupuesto y destino del gasto, lo que dificulta un análisis integral y objetivo al respecto.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Acuerdo número 243, sobre las bases generales de autorización o reconocimiento de validez oficial de estudio. *Diario Oficial de la Federación*, México, 27 de mayo de 1998.
- Acuerdo número 279, por el que se establecen los trámites y procedimientos relacionados con el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior. *Diario Oficial de la Federación*, México, 10 de julio de 2000.
- Acuerdo número 286, sobre la acreditación de conocimientos adquiridos en forma autodidacta o a través de la experiencia laboral. *Diario Oficial de la Federación*, México, 30 de octubre de 2000.
- ANUIES (1999). *La educación superior en el siglo XXI: Líneas estratégicas de desarrollo: Una propuesta de la ANUIES*. México: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. Disponible en: <http://www.anui.es.mx/index1024.html>. Consultado: 4 de diciembre de 2016.
- Ayala, José (2000). Mercado, *Elección pública e instituciones*. México: Miguel Ángel Porrúa, Facultad de Economía-UNAM.
- Bernett, Roland (2001). “La sociedad que aprende”. En *Los límites de la competencia*. España: Gedisa.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, México, 5 de febrero de 1917, última reforma aplicada el 27 de enero de 2016.
- Cuenta Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 2010-2016. Disponible en: [http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas\\_Publicas/Cuenta\\_Publica](http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Cuenta_Publica). Consultado: 10 de diciembre de 2016].
- Del Castillo, Gloria y Alicia Azuma (2009). *La reforma y las políticas educativas. Impacto en la supervisión escolar*. México: FLACSO.
- Franco, Jorge (2008). *Educación y tecnología: Solución radical. Historia, teoría y evolución escolar en México y Estados Unidos*. México: Siglo XXI.

- Galindo, Miguel (1969). *Teoría del Estado*. México: Editores Mexicanos Unidos.
- García Hoz, Víctor (1960). “Concepto y contenido de la sociología de la educación”. En *Principios de pedagogía sistemática*. Madrid: RIALP.
- Jellinek, Georg (1999). *Teoría general del Estado*. Estados Unidos de América: Oxford University Press.
- Levy, D.; J. Balán, J. Brunner, S. Schwartzman, H. Vessuri y Joseph Tulchin (1994). *La educación superior dentro de las transformaciones políticas y económicas de los años noventa. Informe del grupo de trabajo sobre educación superior de la asociación de estudios latinoamericanos*. Argentina: CEDES. Disponible en: <http://168.96.200.17/ar/libros/argentina/cedes/levy.rtf>. Consultado: 3 de diciembre de 2016].
- Ley General de Educación. *Diario Oficial de la Federación*, México, 13 de julio de 1993.
- Ley para la Coordinación de la Educación Superior. *Diario Oficial de la Federación*, México, 29 de diciembre de 1978.
- Malo, Salvador (2000). “La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo. Una propuesta de la ANUIES”. En *Revista de Educación Superior*, vol. 29, núm. 113, enero-marzo de 2000. Disponible en: [http://publicaciones.anui.es.mx/pdfs/revista/Revista113\\_S5A2ES.pdf](http://publicaciones.anui.es.mx/pdfs/revista/Revista113_S5A2ES.pdf). Consultado: 3 de diciembre de 2016.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. México, Gobierno de la República.
- Solana, Fernando (2001). “Introducción. Pasado y futuro de la educación mexicana”. En *Historia de la educación pública en México 1876-1976*. México: Fondo de Cultura Económica, Secretaría de Educación Pública.
- Valadés, Diego (2001). “La educación universitaria”. En *Historia de la educación pública en México 1876-1976*. México: Fondo de Cultura Económica, Secretaría de Educación Pública.

## Propuesta de reforma de la política de deuda pública para 2017

### LA POLÍTICA DE DEUDA PÚBLICA Y SUS OBJETIVOS SOCIALES

La política de deuda pública proporciona un marco de referencia para descubrir las prioridades de un gobierno con respecto a la forma de obtener recursos, permite analizar los mecanismos concretos que reviste la emisión de deuda pública y, finalmente, establece los nexos propios de la emisión de deuda pública, con otro tipo de políticas que también recurren a dichos mecanismos pero con otros propósitos (Cuamatzin, 2006: 246).

Mediante el uso de la deuda pública, la inversión de un país no depende exclusivamente del nivel de ahorro del gobierno, y aprovecha el ahorro del sector privado o el ahorro externo para destinar los recursos a la consecución de proyectos de inversión rentables que incrementen el bienestar de la sociedad. También, representa un instrumento útil en el manejo de la política monetaria de un país, ya que, al emitir deuda, el gobierno establece el nivel y la estructura de las tasas de interés, es decir, mediante la política de deuda pública y operaciones de mercado abierto (compra y venta de títulos de deuda pública) se interviene para variar el volumen de liquidez en la economía.

La eficacia de la política de gestión de deuda pública dependerá de la magnitud del efecto del cambio en la composición de ésta sobre la estructura de las tasas de interés, según el

vencimiento de los títulos, es decir, del efecto que tengan estos cambios en las tasas de interés sobre las decisiones de los individuos en la composición de su cartera.

Es importante delimitar el ámbito de la política de deuda pública, ya que puede confundirse con algunos aspectos de la política fiscal o monetaria. Así mismo, deben establecerse los nexos y diferencias entre estas políticas, con el propósito de evitar confusiones. La política monetaria también recurre a mecanismos de emisión de títulos de gubernamentales pero con propósitos de regulación monetaria (Cuamatzin, 2006: 246).

Si existe un proceso inflacionario y el gobierno desea combatir el aumento de precios o mantener la estabilidad, el mecanismo será reducir la cantidad de dinero emitiendo y vendiendo títulos de deuda pública; de esta manera, el dinero producto de la venta de estos títulos se esteriliza, es decir, no se regresa a la economía en forma de gasto.

Si al gobierno le interesa inyectar dinero al sistema económico, el proceso es el inverso: se procede a comprar los títulos que están en manos de los particulares; por ello, se debe diferenciar cuáles son las emisiones de deuda correspondientes a propósitos de políticas monetarias y cuáles conciernen a objetivos de política fiscal y política de deuda pública.

Por otra parte, para la mejora de la calidad de vida de la población se requiere que el Estado esté comprometido con la sociedad y que su misión no se reduzca sólo a alcanzar la eficiencia económica o el equilibrio presupuestal, sino que oriente sus esfuerzos a mejorar el desarrollo humano de los habitantes, especialmente el de grupos sociales que están en condiciones más desfavorables. Esto implica considerar criterios de justicia y equidad social. Por lo tanto, la discusión sobre el tamaño y funciones que debe cumplir el Estado requiere de considerar los problemas y necesidades que enfrenta la so-

ciudad. El Estado neoliberal que reduce su papel al de simple vigilante de la actividad privada dejando que el mercado decida todo es un Estado que renuncia a su misión más importante: su compromiso con la promoción del desarrollo humano y bienestar social (Cuamatzin, 2006: 258).

En países como México, el papel de la deuda pública puede ser fundamental puesto que existen dos limitaciones significativas particulares: primero, la existencia de infraestructura económica débil que incentiva poco a la inversión privada y se constituye en obstáculo importante para generar crecimiento económico; segundo, la creciente desigualdad en la distribución del ingreso que, además de limitar el desarrollo del mercado interno, genera pobreza para muchos y opulencia para unos cuantos, lo cual constituye un lastre que toda sociedad regida bajo principios éticos no podría permitir (Cuamatzin, 2006: 258).

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en su Plan Anual de Financiamiento 2016, puso énfasis en la gestión de la deuda pública al poner en marcha una política proactiva de deuda pública orientada a incrementar la duración de la deuda interna y reducir la dependencia en la deuda externa, por medio del fortalecimiento de los fundamentales macroeconómicos, la disciplina fiscal y las reformas legales en el sistema financiero (SHCP, 2016).

Es en este tenor como el manejo de la deuda pública se consolidó no sólo como un elemento fundamental para coadyuvar a la estabilidad macroeconómica y financiera, sino que también pretende ser un instrumento de promoción del desarrollo del sistema financiero nacional.

Según los Criterios Generales de Política Económica 2016, se establece que la política de deuda pública seguirá conservando un alto grado de flexibilidad para adaptarse al desenvolvimiento

de los mercados financieros tanto nacionales como internacionales, y estará dirigida a satisfacer las necesidades de financiamiento del Gobierno federal, al menor costo posible, manteniendo un nivel de riesgo compatible con la sana evolución de las finanzas públicas. Se constituye al endeudamiento público como uno de los pilares para el mantenimiento de la fortaleza de las finanzas públicas y la estabilidad económica, siempre que su manejo sea prudente y responsable (SHCP, 2016).<sup>19</sup>

Con el fin de estimular la actividad económica y normalizar el funcionamiento de sus bancos y sistemas financieros, los bancos centrales de las principales economías avanzadas han implementado políticas monetarias expansivas. Durante los últimos años, se ha aplicado un estímulo monetario a gran escala sin precedente que ha impactado en la configuración de los flujos globales de capital y el funcionamiento de los mercados de deuda en todo el mundo; aunado a esto, se está dando una nueva fase de incremento de tasas de interés en los Estados Unidos. Esta combinación de posturas monetarias divergentes ha propiciado una importante volatilidad en las monedas, tanto de países desarrollados como emergentes. Además de lo anterior, todo parece indicar que el proceso de normalización de las tasas de interés será un proceso largo y no exento de periodos de volatilidad.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Para 2016 se planteó una política de deuda flexible que se orientara a cubrir las necesidades de financiamiento del Gobierno federal con bajos costos y considerando un horizonte de largo plazo, con un bajo nivel de riesgo y considerando posibles escenarios extremos. La mayor parte de los requerimientos de financiamiento del Gobierno federal se obtendrán en el mercado interno, según la política de deuda. En el ámbito externo, la estrategia se ha encaminado a mejorar los términos y condiciones de la deuda externa y fomentar la liquidez de los bonos de referencia del Gobierno federal (SHCP, 2016).

<sup>20</sup> Hoy en día prevalece la incertidumbre respecto al inicio del proceso de normalización de la política monetaria en Estados Unidos, ya que está sujeto a la propia evolución de la economía norteamericana. Además, el ritmo de los ajustes posteriores en las tasas de interés y el nivel en que puedan terminar las tasas de referencia

En este orden de ideas, la creación, en 2010, del Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero manifiesta la preocupación de las autoridades financieras para evaluar fenómenos económicos que pudieran generar interrupciones o alteraciones sustanciales en la adecuada articulación del sistema financiero mexicano. Esto destaca la importancia de llevar a cabo una evaluación continua de la acumulación de fuentes de riesgo sistémico, como las crisis de deuda pública, que puedan afectar la estabilidad macroeconómica.

A pesar del arduo debate sobre el tema, en general hay un consenso sobre la existencia de una relación positiva entre la intermediación financiera y el crecimiento económico (Levine, 1997: 3); sin embargo, en el caso de países en los cuales la conformación de sistemas financieros fue tardía y prevalecen en ellos imperfecciones (estructura oligopólica, mercado pequeño, información asimétrica, entre otras), esta relación no necesariamente se presenta. Así, en ocasiones los mercados financieros han servido más para fines especulativos a favor de grupos privilegiados que para fortalecer el crecimiento económico. Los mercados financieros han tenido un desarrollo sin precedentes en los últimos años y han expandido sus actividades a una mayor cantidad de sectores y ramas económicas. Aunado a esto, se ha provisto a la generación de instrumentos financieros en extensa variedad, tanto públicos como privados, lo que ha dado pie a la incorporación de amplios sectores de la población. Los mercados financieros pueden contribuir con el crecimiento y desarrollo económico, pero también son fuente de especulación, incertidumbre e inestabilidad (Cuamatzin, 2006: 239).

---

son otros factores clave que impactarán sobre la evolución de los mercados financieros y de deuda (Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal, 2016: 123).

Las opciones de financiamiento de las empresas y los gobiernos son las que más se ha innovado en las últimas décadas; a través de instrumentos de deuda y de su especialización, proliferaron las actividades no bancarias y, con mayor fuerza, las que se realizan en bolsas de valores.

En este contexto, la deuda pública es una opción de financiamiento del gasto público sin recurrir a la imposición. El gobierno debe asumir el compromiso de evaluar el uso de este tipo de recursos considerando dos aspectos fundamentales: por un lado, la rentabilidad económica y/o social de los proyectos que se financian y, por otro lado, dado que los proyectos son impulsados por un Estado que (en teoría) persigue el bien común, deben orientarse a mejorar la calidad de vida de la población fortaleciendo la infraestructura económica y social que beneficie a varias generaciones en el tiempo (Cuamatzin, 2006: 257-258).

Aunque los recursos que se obtienen a través de endeudamiento son útiles para la economía, tanto para cubrir necesidades de financiamiento como para manejar la política monetaria, es importante tener cuidado con la administración de la deuda para evitar que las finanzas públicas no sean extremadamente vulnerables y sensibles a *shocks* externos; así, la administración de la deuda se define como el conjunto de operaciones administrativas de las autoridades públicas con objeto de mantener adecuadas condiciones de emisión, conversión y amortización de instrumentos financieros (Ayala, 1999: 310).

## **MARCO JURÍDICO**

En el caso de México, el marco jurídico de la deuda pública descansa en la CPEUM, que establece en su artículo 73, fracción VIII, que el Congreso tiene facultad para dar bases sobre las

cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse si no es para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos o, en términos de la ley de la materia, los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda que deberán realizarse bajo las mejores condiciones de mercado, así como las que se contraten durante alguna emergencia declarada por el presidente de la república en los términos del artículo 29 constitucional (CPEUM, 2016: 64).

También, está la Ley Federal de Deuda Pública, que establece que la deuda está constituida por la obligación de pasivos, directos o contingentes derivados de financiamientos a cargo del Ejecutivo federal, sus dependencias, el Distrito Federal, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, instituciones financieras (banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito), las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas, y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno federal o cualquiera de las entidades anteriores. Estas obligaciones se derivan de títulos de crédito, adquisiciones a plazo, pasivos contingentes (relacionados con esos títulos y adquisiciones) y otros actos jurídicos análogos (artículo 1 de la Ley Federal de Deuda Pública). Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF), que en su caso requieran el Gobierno del Distrito Federal y las entidades del sector público conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda, a cuyo efecto el jefe de gobierno le

hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado; igualmente, informará a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública. Para el caso de la deuda de los estados y municipios, la Constitución contempla en su artículo 117 lo siguiente:

Los estados no pueden en ningún caso:

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraijan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública... (CPEUM, 2016: 119).

En los artículos 1 y 2 de la Ley Federal de Deuda Pública se definen dos conceptos básicos: la deuda pública y el financiamiento:

Artículo 1°. Para los fines de esta ley, la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

- I. El Ejecutivo Federal y sus dependencias.
- II. El Gobierno del Distrito Federal;
- III. Los organismos descentralizados.
- IV. Las empresas de participación estatal mayoritaria.
- V. Las instituciones de banca de desarrollo, las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas;

VI. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II a V y VII de este Artículo, y

VII. Las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias.

Artículo 2o. Para los efectos de esta ley se entiende por financiamiento la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:

I. La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo.

II. La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos.

III. Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados y

IV. La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.

En ese orden de ideas, el artículo 9 de la Ley Federal de Deuda Pública establece que el Congreso de la Unión autorizará los montos del endeudamiento directo neto interno y externo que sean necesarios para el financiamiento del Gobierno federal y de las entidades del sector público federal incluidas en la LIF y en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), así como del Distrito Federal. El Ejecutivo federal informará al Congreso de la Unión del estado de la deuda, al rendir la cuenta pública anual y al remitir el proyecto de ingresos; asimismo, informará trimestralmente de los movimientos de la misma, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al vencimiento del trimestre respectivo. No se computarán dentro de dichos montos los movimientos referentes a propósitos de regulación monetaria.

Por último, en el artículo 2 de la LIF se establecen los límites de endeudamiento público para el Gobierno federal y para

las empresas productivas del estado, tanto interno como externo, para el año fiscal correspondiente; mientras que el artículo 3 de la misma ley autoriza el monto de endeudamiento para el gobierno de la Ciudad de México. La responsabilidad de la administración de la deuda en México recae en la SHCP y el Banco de México, quienes establecen los mecanismos de coordinación necesarios.

En la Ley General de Deuda Pública se establecen las atribuciones de la SHCP respecto a la deuda pública, particularmente el capítulo 2, que se refiere a sus facultades. En el artículo 3, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la administración pública federal, la SHCP es la dependencia del Ejecutivo federal encargada de la aplicación de la Ley de Deuda Pública, así como de interpretar-la administrativamente y expedir las disposiciones necesarias para su debido cumplimiento. Los titulares de las entidades públicas son responsables de cumplir con las disposiciones de esta ley, de su reglamento y de las directrices de contratación señaladas por la SHCP. Las infracciones a la ley y a los ordenamientos citados se sancionarán en los términos que legalmente correspondan y de conformidad con el régimen de responsabilidades de los servidores públicos federales. En el artículo 4 se señalan las funciones que debe atender el Ejecutivo federal por conducto de la SHCP.

#### **ANÁLISIS DE BENEFICIOS Y FALLAS DE LA POLÍTICA DE DEUDA PÚBLICA**

Respecto a los beneficios de la política de deuda pública, podemos decir que es importante principalmente porque permite aprovechar el ahorro del sector privado y dirigir estos recursos hacia proyectos de inversión que mejoren el bienestar

de la sociedad y, posteriormente, para cubrir deficiencias temporales y hacer frente a situaciones de emergencia. La deuda pública no debe utilizarse en forma indiscriminada, existen propósitos específicos que deben orientar al gobierno cuando emite títulos gubernamentales (Cuamatzin, 2006).

Ayala (1999) justifica que un gobierno recurra a la deuda pública como mecanismo de financiamiento para la construcción de obras públicas, para cubrir un déficit presupuestal generado en circunstancias anormales o para casos de emergencias. Fernández *et al.* (1998) justifica el uso de deuda pública para el financiamiento a inversiones públicas o planes de desarrollo, equilibrar desfases transitorios en el presupuesto público o cubrir un déficit. Por su parte, Stiglitz (2000) añade que no es correcto el uso de la deuda pública para financiar planes que nunca concluyen o costear sueldos de funcionarios.

De acuerdo con Musgrave y Musgrave (1992), los servicios públicos deben ser financiados de acuerdo con el beneficio que reportan, para lo cual es importante considerar la naturaleza del gasto que se va a financiar, es decir:

1. Respecto a gastos corrientes cuyo beneficio lo obtiene la generación actual, el financiamiento de este tipo de gastos debe hacerse mediante impuestos que graven a esta generación.
2. Respecto a gastos de inversión (obras de infraestructura) cuyo beneficio no lo adquiere la generación actual, éste se distribuye en el tiempo sobre las generaciones futuras mediante la emisión de deuda pública, distribuyendo el costo también en el tiempo.

La importancia del estudio de la deuda pública radica en que su adecuado manejo puede constituir un instrumento de

política económica eficaz para minimizar fluctuaciones en el presupuesto, estabilizar el crecimiento económico y disminuir los efectos derivados de factores externos tales como las tasas de interés, el precio del petróleo y el tipo de cambio, entre otros.

Respecto a las fallas de la política de deuda pública, se pueden analizar siguiendo la metodología del enfoque de políticas públicas y partiendo de la definición de las características que una disposición gubernamental debe cumplir para que se le considere una verdadera política pública.

Ya se ha constatado que las estrategias de gobierno homogéneas y globales, así como los estilos de gobierno secretos, excluyentes y clientelares, están previsiblemente condenadas en el futuro inmediato a la ineficiencia administrativa, al castigo electoral y a la hostilidad política.

La política pública no es sin más cualquier política gubernamental. En efecto, supone gobernantes elegidos democráticamente, elaboración de políticas que son compatibles con el marco constitucional y se sustancian con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos, políticas que no mortifican arbitrariamente las libertades, las oportunidades y las utilidades de los ciudadanos ni introducen un trato desigual inmerecido entre ellos. Ésta es su norma más que su utopía, lo cual permite descubrir, denunciar y corregir los defectos de las políticas gubernamentales en curso.

En un primer sentido, por *público* se entiende lo que es de asunto de interés general; en segundo sentido, hace también referencia al carácter manifiesto, al principio del libre acceso, a transparencia y apertura; en un tercer sentido, público hace referencia a recursos públicos y recaudaciones fiscales.

Gobernar por políticas públicas significará redescubrir el componente costo (de oportunidad y de operación) de la decisión pública y poner fin a la ilusión fiscal de recursos públicos

ilimitados, tan propia de la generación desarrollista o igualitarista. Por consiguiente, supondrá cuidadosísimos cálculos de gasto público, estimaciones rigurosas de costo-beneficio (eficiencia económica) en las decisiones, economía pública realista, evaluación pertinente del componente económico de las decisiones y operaciones, búsqueda de las políticas que maximizan beneficios y disminución de costos para los ciudadanos contribuyentes. Los costos de oportunidad pública y el dispendio serán denunciados y la corrupción, además de mostrar el carácter plebeyo de sus operadores, será sometida a sanciones.

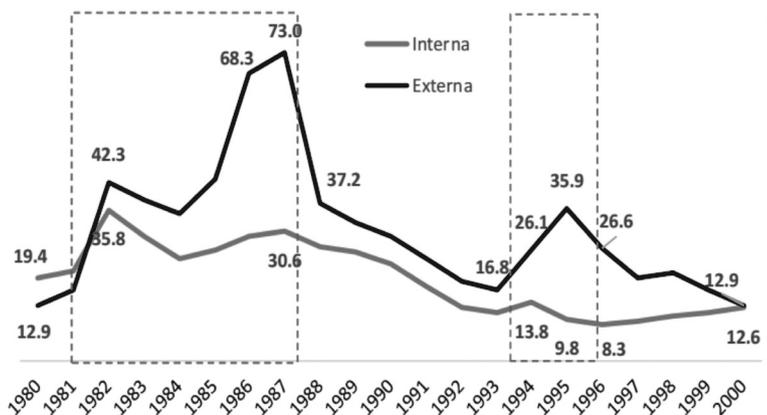
En suma, al hablar de políticas públicas queremos decir decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. Concedamos que en esta perspectiva disminuye el solitario protagonismo gubernamental y aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones. La historia de la evolución de la deuda pública federal es analizada en tres etapas:

1. La primera etapa trata básicamente del crecimiento de la deuda externa, desde 1970 hasta la erupción de la crisis de 1982, cuando México amenazó con repudiarla. En esta etapa, el crecimiento desmedido del Estado resultó en un déficit fiscal y en un déficit de consenso político en que el sistema mexicano no fue la excepción.
2. La segunda etapa va de 1982 a 1994, cuando la evolución de la deuda pública se caracteriza por un proceso de renegociación de la deuda externa (en el contexto de un conjunto de programas de estabilización económica) y bursatilización de la deuda interna al someterse a condiciones de mercado, sobre todo a partir de 1986. El redimensionamiento del Estado, su “adelgazamiento”,

ha sido la estrategia para determinar lo que deben y pueden hacer bien los poderes del estado: determinar cuáles son los fines públicos a cumplir, posibles de ser realizados, y a través de cuáles instrumentos y opciones de acción. En la década de los ochenta, el Estado mexicano, como muchos otros estados latinoamericanos, fue sacudido por la demanda social de democratización y redimensionamiento. Al abrirse los años ochenta, la insolvencia fiscal del Estado mexicano, el detonador del colapso económico, fue socialmente interpretada como desenlace y síntoma de una profunda patología: un gobierno interventor que llegó a imaginarse sin límites de poder y sin límites de recursos. Por ello, ocurrió la insurgencia social que reclamaba controles democráticos y asignación eficiente de los recursos públicos.

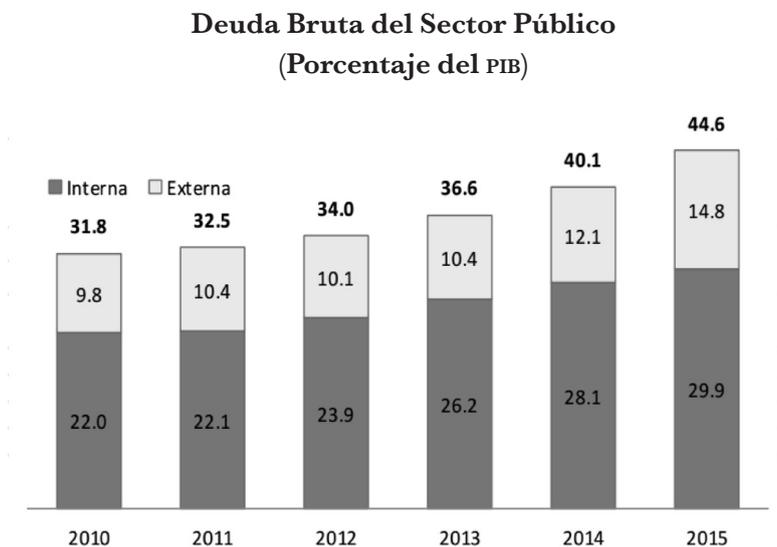
3. El tercer periodo va de 1995 a la fecha, y se caracteriza por una redefinición de la política de deuda interna.

**Deuda del Sector Público, 1980-2000**  
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

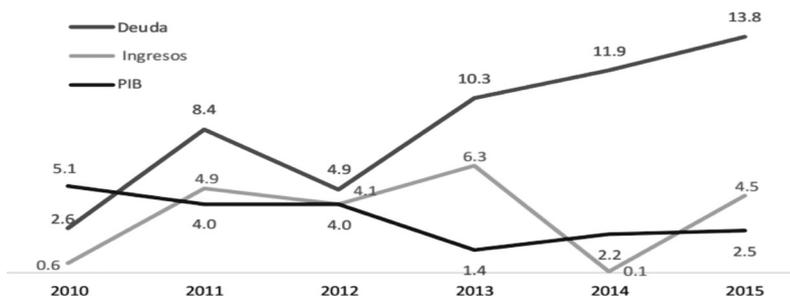
A mediados de los años ochenta, hubo un evidente incremento importante de la deuda externa pasando de 12.9% del PIB en 1980 a un máximo de 73.0% en 1987. Para la década de los noventa, se presentó un proceso de renegociación de la deuda externa y bursatilización de la deuda interna, sin embargo, durante la crisis de 1994-1995 se registró nuevamente un crecimiento de la deuda externa de 16.8% a 35.9% del PIB.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP

Durante el período 2000-2015, el saldo total de la deuda bruta del sector público federal paso de 4 445 455 000 a 8 430 562 000. En términos del PIB, la deuda del sector público federal registró un crecimiento de 12.8% del PIB, al pasar de 31.8% a 44.6 % del PIB de 2010 a 2015.

### **Crecimiento Real de la Deuda, los Ingresos y el PIB, 2010-2015** (Variación % real)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

Si se analiza el crecimiento real anual de la deuda del sector público, sobresale el aumento de 13.8 % en términos reales de 2015 respecto al registrado un año atrás. El crecimiento del PIB pasó de 5.1% en 2000 a 2.5% en 2015. Se puede destacar que, mientras la deuda del sector público ha registrado tasas de crecimiento superiores a 8.7% en promedio, los ingresos y el PIB lo han hecho a tasas reales de 3.4% y 3.2% en promedio.

Más de 90% de la deuda externa está contratada a largo plazo y más de 80% está en dólares americanos, lo que denota la importancia del comportamiento de dicha moneda para nuestro país. Sin embargo, la volatilidad que se ha vivido en los mercados financieros a nivel mundial y su impacto en el tipo de cambio provocó que la deuda neta que tiene el país en moneda extranjera se elevara 828 966 millones de pesos en los últimos nueve meses de 2016, con lo que se ubicó en 3.4 billones de pesos.

La constante depreciación que ha tenido la moneda nacional frente al dólar ha impactado en las finanzas públicas del país generando que el saldo histórico de la deuda se incrementa. Debido a la probabilidad de que el tipo de cambio se ubi-

que al cierre del 2017 entre los 23 y 24 pesos por dólar, será muy complicado para el Gobierno federal lograr la estabilidad del Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP), la medida más amplia de la deuda.

De acuerdo con el Plan Anual de Financiamiento, para el 2017 el Gobierno federal pretende ubicar el SHRFSP en 50.2% del PIB. Además, la SHCP estimó un crecimiento para 2017 de 2% y 3%, el cual será muy complicado que se logre pues también la normalización de las tasas de interés influirá en un gasto no programable más alto de lo estimado. Aunado a esto, las primas de riesgo soberano aumentaron por encima de los de otros países con calificaciones de crédito equivalentes, al colocarse en un nivel de 147.8 puntos a octubre del 2016 en México, mientras que en Tailandia es de 100.8 puntos; en España, 69.3 puntos; y en Perú, 103.5 puntos. El entorno internacional desfavorable ha obstaculizado el desempeño económico de México, por lo que podrían producirse más episodios de aversión al riesgo.

## **PROPUESTA**

La administración de la deuda pública debe buscar el cumplimiento de los objetivos previstos en la ley:

1. Mantener una tasa de interés baja para que la carga de réditos del Estado no sea excesiva, así como eliminar los efectos que distorsionen la distribución del ingreso.
2. Diversificar los plazos de vencimiento para estabilizar el mercado de capitales.
3. Adecuar la estructura de vencimiento con las distintas clases de ahorradores para cubrir sus requerimientos.

Sin embargo, esos objetivos no se han cumplido, por lo que es impostergable la definición de normas claras y de los candelones necesarios dentro de las finanzas públicas para ordenarlas. Debido a la tendencia de crecimiento de la deuda en México, se podría correr el riesgo de una situación de impago, lo que traería consecuencias totalmente negativas para el país. La propuesta normativa es establecer artículos que coloquen un límite al endeudamiento que puede adquirir el Estado, así como sanciones para el secretario de Hacienda que, entre otras cosas, presente el presupuesto general de la nación de forma no equilibrada.

Las finanzas públicas del país se encuentran expuestas a las presiones por la debilidad cambiaria, las pensiones y la incertidumbre que se ha generado con las políticas proteccionistas de Estados Unidos. Se estima que, con la normalización de las tasas de interés, la volatilidad en el tipo de cambio y el bajo nivel de inversión, el servicio de la deuda se va a incrementar más de 4% del PIB para el 2018.

En este contexto, se debe considerar la creación de un consejo fiscal independiente, lo cual que ya había sido propuesto por el Fondo Monetario Internacional (FMI). Este consejo fiscal sería autónomo y tendría un representante apartidista, para no tener conflictos de interés, además de que sólo se enfocaría en análisis y estudios sobre cómo mejorar la situación económica del país a través de un gasto eficiente.

Con la existencia del consejo fiscal independiente se podrían tener mejores herramientas para poder explicar y debatir las disposiciones de la SHCP, por ejemplo, la fórmula y los ajustes en los precios de los combustibles. Es decir, se podrían plantear diversos escenarios que permitirían determinar un menor impacto.

Durante 2017 se tendrán que tomar decisiones fiscales muy complicadas ante la presión que representan en las finanzas pú-

blicas el pago de las pensiones y el costo financiero de la deuda, por lo que es conveniente la creación del consejo fiscal independiente. Un consejo que realice proyecciones de ingresos, de gastos y de deuda a mediano y largo plazo, que tenga la ventaja de debatir las estimaciones de la SHCP que han perdido credibilidad. La discusión legislativa sobre el paquete económico siempre es pobre debido a que no se cuenta con un análisis profundo y detallado que pueda generar un mayor nivel de debate.

La creación del consejo fiscal independiente, en principio, no es decisión del Gobierno, sino una reforma legal que debería pasar por el Congreso. Mientras no se tenga un consejo de este tipo, el Congreso seguirá aprobando el Presupuesto de Egresos de la Federación que proponga el Ejecutivo, sin un contrapeso real que además vigile su correcta ejecución.

Además de la existencia de un consejo fiscal independiente, se requiere de una mayor supervisión del gasto y del desempeño de la SHCP, además de que se facilite información objetiva y técnica a los responsables de la labor legislativa, ya que ello garantizaría una toma de decisiones mejor informada.

Debido a que en los últimos años existe una brecha entre lo que se estima en los preclavios y en los criterios generales de política económica, con lo que efectivamente se ejerce, es necesario contar con una oficina del presupuesto que establezca metas de crecimiento más reales o alcanzables. Cada año hay cuantiosas diferencias entre lo que se recauda y lo que se ejerce, además de una falta de claridad en las asignaciones de recursos, por ejemplo, del ramo 23 de provisiones salariales y económicas.

Por lo anterior, es importante analizar qué tanto han influido en los resultados las decisiones de los tecnócratas del Banco de México y de la SHCP. Puede ser que haya un conflicto de liderazgo o que haya secretarías multipropósitos. Otro punto importante es el fortalecimiento de la posición fiscal y el logro

de finanzas públicas sostenibles, dado que los mercados deben estar convencidos de que las autoridades hacen lo necesario para estabilizar la deuda pública/Producto Interno Bruto (PIB).

## CONCLUSIONES

Respecto a la política de deuda pública, se puede notar que se sigue apostado por una política proactiva orientada a incrementar la duración de la deuda interna y a reducir la dependencia en la deuda externa, lo cual es un elemento fundamental para coadyuvar a la estabilidad macroeconómica y financiera, y un instrumento de promoción del desarrollo del sistema financiero nacional.

La perspectiva keynesiana a favor de que el Estado impulse la actividad económica por medio del gasto público, principalmente mediante la creación de infraestructura económica y social, se ha visto eclipsada por las medidas neoliberales que están a favor de la inversión privada. Los problemas actuales y puntos críticos en las finanzas públicas tienen que ver con los menores ingresos públicos, el peso de la deuda pública y los recortes al gasto público que afectan el bienestar de los mexicanos aumentando los índices de pobreza. Esto se ha visto agravado por factores como el menor crecimiento de la economía, los precios bajos del petróleo, la volatilidad de los mercados financieros, los aumentos en las tasas de interés y la depreciación del peso mexicano.

En México, la privatización, la desincorporación, la desregulación, la liberalización y la apertura no son procesos para dismantelar y extinguir al Estado, sino para devolverlo a sus funciones originales, a su razón de ser en la tradición liberal, para que sirva de garante, de regulador y de promotor de las

libertades. Dicho en lenguaje de economía neoclásica, para hacerse cargo de bienes públicos, externalidades, monopolios naturales y asimetrías de información, puntos donde falla el mercado en la asignación eficiente de recursos.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Allen F. y D. Gale (2000). *Optimal currency crises*. Center for Financial Institutions Working Papers, Wharton School Center for Financial Institutions, University of Pennsylvania.
- Antunes, R. (2009). “Las luchas sociales y el socialismo del siglo XXI: una cuestión vital para Latinoamérica y para la humanidad”. En *Insustentabilidad del capitalismo*, Actuel/Marx intervenciones, número 7.
- Arrow, K. (1985). “The economics of agency”. En J. Pratt y R. Zeckhauser (eds.), *Principals and agents: The structure of business*. Boston: Harvard University Business School Press.
- Ayala, J. (1999). *La economía del sector público mexicano*. México: Facultad de Economía-UNAM.
- Ayala, J. (2005). *Economía del sector público mexicano*. México: Facultad de Economía-UNAM, Esfinge.
- Ávila, J. (2004). *Introducción a la economía*. México: UNAM, Plaza y Valdez.
- Cabrera, C. et al. (2005). *Principales indicadores financieros y del sector externo de la economía mexicana*. México: Facultad de Economía-UNAM.
- Correa, E. (2004). *Economía financiera contemporánea*. México: UNAM, Porrúa.
- Cuamatzin, F. (2006). “Referentes teóricos para el análisis de la deuda pública”. En *Análisis Económico*, 21 (47), 235-260.
- De la Peña, S. (2003). *La formación del capitalismo en México*. México: Siglo XXI.
- Delgado, M. (2002). *Historia de México Vol. 1. El proceso de gestación de un pueblo*. México. Pearson Educación.
- Díaz Alejandro, Carlos (1985). “Goodbye financial repression, hello financial crash”. En *Journal of Development Economics*.
- Dornbusch, R. (1988). *Macroeconomía*. México: McGraw-Hill.

- Esteva, G. (2001). “Desarrollo” en *diccionario del desarrollo, una guía del conocimiento como poder*. México. Galileo, Universidad Autónoma de Sinaloa.
- Fernández Díaz, Andrés *et al.* (1998). *Política económica*. Madrid: McGraw-Hill.
- González, J. (2003). “La globalización financiera: fragilidad, incertidumbre y pobreza”. En Puyo Tamayo, G. A. (ed.). *Mitos y realidades de la globalización*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Harvey, D. (2004). “El ‘nuevo’ imperialismo: acumulación por desposesión”, en *Socialist Register*.
- Hernández, F. (2003). *La economía de la deuda*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hicks, J. (1935). “Una sugerencia para simplificar la teoría monetaria”. En Hicks, John (1975), *Ensayos críticos sobre teoría monetaria*. Barcelona: Ariel.
- Hilferding, R. (1912). *El capital financiero*. Moscú: Ediciones en Lenguas Extranjeras.
- Katz, C. (2002). *Enigmas contemporáneos de las finanzas y la moneda*. Disponible en: [http://www.socialismo-o-barbarie.org/teoria\\_de\\_la\\_revolucion/040606\\_enigmascontemporaneos.htm](http://www.socialismo-o-barbarie.org/teoria_de_la_revolucion/040606_enigmascontemporaneos.htm).
- Keynes, J. M. (1980). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lander, E. (2004). “Universidad y producción de conocimiento: reflexiones sobre la colonialidad del saber en América Latina”. En Sánchez Ramos, Irene y Raquel Sosa Elízaga, *América Latina: Los desafíos del pensamiento crítico*. México: UNAM, Siglos XXI.
- Lenin, V. I. (1917). *El imperialismo, fase superior del capitalismo (ensayo popular)*. Moscú: Ediciones en Lenguas Extranjeras.

- Levine, R. (1997). “Desarrollo financiero y crecimiento económico: enfoques y temario”. En *Journal of Economic Literature XXXV*, 688-726.
- Levine, Ross (1997). “Financial development: views and agenda”. En *Journal of Economic Literature*, núm. 35 (2).
- Miller, R. y Roger Meiners (1980). *Microeconomía*. México: McGraw-Hill.
- Minsky H. P. (1982). *Can “it” happen again?* New York: Sharpe.
- Mishkin, F. S. (1988). “Commentary on causes of changing financial market volatility”. En *In Federal Reserve Bank of Kansas City*. Kansas City: Federation Reserve Bank of Kansas City.
- Minsky H. P. (1992). *The Financial Instability Hypothesis, Working Paper 74*. NY: Jerome Levy Economics Institute, Annandale on Hudson.
- Moreno, M. A. (1995). *Evolución de la deuda pública externa de México, 1950-1993*. México: Castillo.
- Musgrave, R. y Peggy Musgrave (1992). *Hacienda pública. Teoría y aplicada*. México: McGraw-Hill.
- Ornelas, J. (2014). “Reflexiones sobre la teoría del desarrollo”. En Ornelas, J. (ed.), *El desarrollo: crítica a las concepciones dominantes*. México: Educación y Cultura.
- \_\_\_\_\_ (2013). “De nuevo sobre el desarrollo: Nota con fines didácticos”. En Aceves, L. (ed.), *Volver al desarrollo o salir de él*. México: Educación y Cultura.
- \_\_\_\_\_ (2012). “Volver al desarrollo”. En *Revista Problemas del Desarrollo*, 7-35.
- Quijano, Aníbal (1999). *Colonialidad del poder y clasificación social*. Versión electrónica.
- Samuelson, P. (1992). *Economía*. México: McGraw-Hill.
- SHCP (2016). *Criterios Generales de Política Económica 2016*. Versión electrónica.

SHCP (2016). *Plan Anual de Financiamiento 2016*. Versión electrónica.

Stiglitz, J. (2000). *La economía del sector público*. Barcelona: Antonio Bosch Editor.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

[http://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2016/docs/paquete/CGPE\\_2016.pdf](http://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2016/docs/paquete/CGPE_2016.pdf)



## **Sobre los autores**

### **FORTUNATO CUAMATZIN BONILLA**

Profesor-Investigador de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, donde imparte los siguientes cursos: Economía Política, Introducción a la Economía, Macroeconomía, Microeconomía, Estadística, Política Económica, Economía Internacional. Doctor en Finanzas Públicas por la Universidad Veracruzana. Actualmente es Coordinador del programa de Doctorado en Economía Política del Desarrollo perteneciente al Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social de la BUAP. Las líneas investigación que ha desarrollado son, deuda pública e inversión.

### **LUIS AUGUSTO CHÁVEZ MAZA**

Doctor en Políticas Públicas por el CIDE. Desde 2015 es Profesor-Investigador en la Facultad de Economía de la BUAP. Es candidato al SNI. Las líneas de investigación que desarrolla están vinculadas con las finanzas y políticas públicas.

### **EUDOXIO MORALES FLORES**

Doctor en Finanzas Públicas por la Universidad Veracruzana; Maestro en Economía Urbana Regional, por la Universidad Autónoma del Estado de México; Licenciado en Economía por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; de cual

es Profesor Investigador Titular y cuenta con Perfil PRODEP. Actualmente es coordinador del Cuerpo Académico Economía, Finanzas y Sociedad.

### **JOSÉ ALEJANDRO SÁNCHEZ LOZANO**

Licenciado en Economía por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Maestro en Ciencias de la Educación por el Instituto de Estudios Universitarios, Maestro en Administración por la Universidad Popular Autónoma de Puebla y Maestro en Desarrollo Económico y Cooperación Internacional por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, actualmente es Estudiante del programa de Doctorado en Economía Política del Desarrollo en la misma institución.

### **ANGÉLICA TACUBA SANTOS**

Es doctora en Economía por la Facultad de Economía de la UNAM. Tiene diversos cursos entre los cuales destacan: “Evaluación de Políticas Públicas en contra de la Pobreza y la Desigualdad”; “Federalismo Fiscal”; “Análisis y Evaluación de Políticas Públicas”, Universidad de Barcelona, España. “Gasto federalizado. Experiencias internacionales”; Foro Internacional sobre *Presupuesto Base Cero*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados. Ha presentado ponencias en Uruguay, Perú y Chile y actualmente se desempeña como Consultora Externa de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Representación México.

### **EDUARDO VÁZQUEZ TOVAR**

Profesor investigador de la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), es maestro en Economía y estudiante del Doctorado en Economía Política del

Desarrollo en el Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social de la BUAP, asesor en Estrategias de Inversión por la Bolsa Mexicana de Valores. Líneas de investigación: Deuda pública.

*Entre el gasto asistencial y la administración de la deuda:  
las finanzas públicas contemporáneas en México*  
se terminó de imprimir en julio de 2017  
en los talleres de Impresos Editoriales Dos Mundos,  
con domicilio en Polonia 127,  
colonia Bosques del Pilar, Puebla, Pue.  
El tiraje consta de 100 ejemplares.



ISBN 978-607-525-310-7



Este libro nace con la intención de analizar e interpretar la descomposición de las finanzas públicas contemporáneas en México. En particular, centramos la atención en dos aspectos peculiares de la hacienda pública: el uso asistencial de las políticas y la administración de la deuda. El asistencialismo se ha instaurado en México y en gran parte de los países desarrollados desde la década de los noventa, con el surgimiento del modelo económico neoliberal. Este tipo de políticas sustituyó los programas de protección social que los ciudadanos gozaron como parte del Estado Benefactor, durante el cual los ciudadanos organizados pugnaron por mayores derechos en materia de salud, laboral y de pensiones, entre otras. Al desmantelarse el Estado Benefactor, con la liberalización de los mercados laborales y la apertura al mercado de todo bien comerciable, los derechos obtenidos por la clase trabajadora se perdieron y dejaron al ciudadano y a su familia en una clara desprotección.

