



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**Análisis de la Eficiencia del Gasto
Público en México, 1990-2000**

T E S I S
QUE PRESENTA:
PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMÍA

HUGO ALBERTO VARGAS HERNÁNDEZ



DIRECCIÓN DE LA TESIS: LIC. JUAN MARCOS ORTIZ OLVERA



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

La elaboración de este documento está dedicado especialmente a los seres que me dieron la oportunidad de existir, de enseñarme a dar mis primeros pasos y las cosas buenas y malas de la vida, además de darme grandes consejos, ellos son: **mis padres** Julia y Felipe. Le doy las gracias a mis tres queridos **hermanos**; Margarita, Angeles y Julio, por su comprensión y su apoyo en el transcurso de mi carrera y la elaboración de mi tesis.

Agradezco al **profesor** Juan Marcos Ortiz Olvera su comprensión y apoyo en la elaboración del presente, ya que el fue una de las personas que me impulsó a darle continuación a lo que una vez fue un proyecto inconcluso, y así, terminarla y no dejarla a la mitad del camino.

A **mis amigos** de la carrera Carmona Estrada Alberto por su apoyo durante y el término de mi etapa universitaria, Huerta Martínez Israel por su comprensión en los momentos menos esperados y Ponce Durán de la Huerta Carlos Alberto por la aclaración de esas dudas cuando más lo necesitaba en aquellos momentos que vivimos en la facultad.

Y alguien más que unos compañeros en la Auditoría Superior de la Federación de la Honorable Cámara de Diputados, a **mis amigos**: María Antonieta Uribe López por darme la oportunidad de confiar en mí, América Ilene Rodríguez Simancas por su comprensión en los momentos más difíciles en mi primer año de trabajo y Emmanuel Ríos Infante por su gran apoyo en mi formación laboral.

INDICE

CAPÍTULO I

1. En que se fundamenta el gasto público	1
1.1 Identificación de las raíces teóricas del gasto público	1
1.2 Estrategias de aplicación del gasto público	5
1.3 Consideraciones del capítulo uno	14

CAPÍTULO II

2. El gasto público factor determinante en las economías en desarrollo	15
2.1 Importancia del gasto público	15
2.2 Los objetivos de la descentralización del gasto	16
2.3 Conformación del presupuesto	17
2.4 La política fiscal	18
2.5 Conclusiones del capítulo dos	20

CAPÍTULO III

3. Análisis del gasto en México	21
3.1 Como nos encontramos a nivel mundial	21
3.2 Criterio de política económica	26
3.2.1 Política tributaria	27
3.2.2 Política de gasto público.....	28
3.2.3 Política de Ingresos	29
3.3 Participación del estado en la economía	31
3.4 Consideraciones del capítulo tres.....	35

CAPITULO IV

4.1 El destino del gasto en rubros sociales.....	36
4.1.1 La salud	36
4.1.2 Sistemas de atención	37
4.1.3 Calidad	38
4.1.4.Mejores desempeños.....	38
4.1.5. Desempeño de las instituciones públicas de salud	39
4.1.6. Recursos del sistemas de salud	44

4.1.7. Las funciones del sistema de salud	45
4.1.8. Desigualdad de acceso a los servicios de salud	54
4.2. La educación.....	56
4.2.1. Factores necesarios	56
4.2.2. Las reformas educativas	57
4.2.3. Externalidades en la educación.....	58
4.2.4. Situación de la educación 1990 - 2000	61
4.2.5 Los salarios de los maestros y las distorsiones regionales	68
4.2.6 Consideraciones del capítulo cuatro	73
CONCLUSIONES FINALES.....	75
BIBLIOGRAFÍA	80

INTRODUCCIÓN

Es necesario analizar la eficiencia del uso de los recursos aplicados por el gobierno federal en salud y educación, así como la transferencia y la jerarquización que se le da al gasto dentro de la Federación, debido que se han observado cambios en las finanzas públicas que han sido influidos por la política fiscal utilizada en la década pasada, la cual tuvo como finalidad la estabilidad de precios y el funcionamiento adecuado de los mercados financieros, procurando mantener el equilibrio entre los ingresos y egresos con el objeto de que el déficit no elevara la demanda por recursos prestables disponibles.

En la década de los noventa, las finanzas públicas sanas se lograron bajo los siguientes puntos: un control estricto del gasto público, llevar a cabo el proceso de descentralización de los recursos federales hacia estados y municipios; elevar los ingresos a partir de la ampliación de la base de contribuyentes; un mayor control de la evasión y elusión fiscal; el establecimiento de nuevas fuentes de ingresos en los estados y municipios, así como el control de los ya existentes.

Para llevar a cabo la elaboración de este trabajo final para obtener la titulación, existió un motivo, el cual surgió cuando leía un periódico del cual omito el nombre para no hacerle promoción ya que no recibiré ninguna gratificación por dicha acción. El cual decía que México en los años noventa tuvo una restricción presupuestaria, es decir disminuyeron los recursos que designaba a las dependencias bajo la Administración Pública Federal, y otra nota que mencionaba que la mano de obra calificada tenía un bajo nivel en comparación de los países asiáticos, como China, en el cual, muchas empresas maquiladoras decidieron ensamblar sus productos, esto debido a que la población tenía una mejor capacitación en el uso de maquinas que actualmente se trabajan bajo sistemas operados por computadoras.

Por lo que me surgió la idea de realizar el análisis que reflejara lo que había pasado en esta década con el gasto que se destinaba a la educación; como se distribuyó y cual fue el impacto alcanzado por este, es importante mencionar que también incluyo el análisis del alcance que tuvo el gasto implementado en las políticas de salud, ya que esto refleja la capacidad que tuvo el Estado para estar atento a que tuviera una población con seguridad social, teniendo como visión una población asegurada socialmente.

Por lo tanto, el tener una población educada y que se encuentra asegurada con un servicio médico, estará en posibilidades de poder competir con mayor fuerza en el mercado internacional, no sólo en el aspecto del trabajo de maquila, sino también en la innovación de los sistemas laborales, en la fabricación de productos, y otras actividades. Por ello, pretendo demostrar si es necesario destinar mayor presupuesto al sector educativo y salud, para lograr tener un país capacitado con seguridad social, el cual pueda competir internacionalmente con los países desarrollados.

ESTRUCTURA DE LA TESIS

En primer lugar, presenté un análisis del marco teórico para centrar al lector en el tema, sobre lo que se entiende como gasto público, explicándolo de una forma clara sin tratar de hacerlo muy técnico, pues la finalidad es que sea una lectura sencilla que permita la comprensión, por ejemplo; para aquellos colegas que inician la carrera de licenciatura en economía y recurren a estos documentos para saber sobre el tema.

Presento un análisis sobre el aspecto fiscal de una forma muy breve, pero bajo una premisa, “la mayoría de los funcionarios que llegan al poder ejecutivo y legislativo piensan en cómo gastarlo, qué es lo que necesita el país, pero no la forma de cómo tener más ingresos y con ello planear la forma de gastarlo y asignar prioridades, según las políticas públicas a implementar.

Respecto de la situación actual de México a nivel mundial, presento un análisis de cuánto representó el gasto de nuestros sectores, respecto del Producto Interno Bruto (PIB) en comparación con otros países, y que a pesar de que se ha aumentado el gasto en salud y educación, no ha sido al mismo grado que el de otros países que son miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), ni al porcentaje que ellos mismos aumentan.

En el apartado correspondiente a salud, presento un análisis de cómo ha evolucionado el comportamiento del gasto en este rubro, cuáles son las características de la población en el país, cuáles han sido los programas que se implementaron en los años noventa, cómo ha sido la atención médica por derechohabiente, y que gasto se ha realizado en él, la infraestructura instalada que se tiene, y la atención que se ha dado a la población; un aspecto de central importancia es lo relacionado con la descentralización de recursos que se ha dado a través de la aplicación de programas implementado en los años noventa. Presento un análisis, para determinar si el aumento que ha tenido el gasto en salud y las reformas al sistema de seguridad social, han logrado que el estado cumpla eficientemente su desempeño con el gasto ejercido.

Por lo que se refiere al apartado de educación, hago mención de cómo se ha gastado en este rubro en los años noventa, asimismo, las variaciones con los cambios de educación pública a educación privada, presento un análisis de cuáles han sido las principales deficiencias que se han tenido en la educación como es la infraestructura, aspecto de cátedra, e incluso el salario que reciben los profesores.

México ha aumentado el gasto educativo de manera importante y consistente, tanto en términos absolutos como en proporción del PIB; sin embargo, este incremento no ha tenido un impacto

directamente proporcional en la calidad de la educación, en el ingreso Percápita, en la productividad laboral o en las evaluaciones internacionales, entre otros indicadores. La consecuencia es que, al menos hasta ahora, el crecimiento en el gasto educativo mexicano no está teniendo un efecto positivo para lograr una mejor educación ni una menor desigualdad, por lo tanto, antes de gastar más habría que revisar y modificar la composición y la orientación de ese gasto en los próximos años.

CAPÍTULO I

1. EN QUÉ SE FUNDAMENTA EL GASTO PÚBLICO

1.1 IDENTIFICACIÓN DE LAS RAÍCES TEÓRICAS DEL GASTO PÚBLICO

En este primer capítulo se observarán los puntos centrales de una economía, aspectos relevantes de sus antecedentes, como es en la actualidad una economía mixta, los factores que interfieren en las actividades económicas del sector público, y del privado. Asimismo, se presentan algunos aspectos que el Estado toma en cuenta para formular sus estrategias, el ¿Cómo? y ¿Para Qué?, se está destinando el gasto.

Visión Clásica

Muchos de los economistas del siglo XIX como John Stuart Mill y Nassau Senior, promulgaban una doctrina llamada *Laissez Faire*, en la cual el Estado debía dejar al sector privado las actividades económicas y no intentar regular o controlar a la empresa privada, el motivo era porque al existir la competencia ilimitada se servía mejor a los intereses de la sociedad, dicha cuestión se ha discutido mucho por diversos economistas que apoyaban esta teoría o la contraria, en la cual el Estado debería de realizar otras actividades económicas.

Visión Keynesiana

Uno de los motivos por el cual el Estado interviene en la economía, se debe a los fallos de mercado que se presentan en la actividad económica, esta idea sustentada por John Maynard Keynes al decir, en medio de la gran depresión, que el Estado debía y podía estabilizar el nivel de actividad económica.

De igual manera, el Estado no puede ser perfecto al tratar de corregir las fallas que se generan dentro de una economía de mercado, entre ella se reconoce que el Estado puede fallar debido a los siguientes factores:

- 1) La información limitada: señala que hay medidas que tienen consecuencias complejas y difíciles de prever, muchas de las veces los gobiernos no disponen de la información necesaria para tomar decisiones y con ellas realizar las actividades de importancia económica.
- 2) El control limitado de los agentes privados: el Estado no controla totalmente las consecuencias de sus intervenciones; es decir, en los costos en los que interfiere el sector privado.
- 3) Las limitaciones impuestas por el proceso político; se busca un equilibrio entre los sectores económicos en la que predomine la idea de que exista una intervención limitada que solucione los problemas más graves, como el pleno empleo, o disminuir la pobreza, siendo grandes

problemas en los cuales se logra disminuir su porcentaje de gravedad, pero no erradicarla desde el foco de generación”¹.

- 4) Limitaciones para controlar a la burocracia; como lo son la falta de controles internos.

La Nueva Visión en una Economía Mixta

Las diferencias de opinión sobre el papel económico del Estado, son distintas a la visión de hace 100 años. En la actualidad, la visión del Estado se ha traducido en tres iniciativas: la liberalización, la privatización y la desregulación que se ha dado a causa de las diferentes aplicaciones de los bienes y servicios que se redistribuyen a la sociedad.

Hoy en día, los economistas utilizamos modelos econométricos, la economía real es muy compleja, y no se pueden predecir todas las consecuencias de un determinado cambio de políticas, así, que es necesario distinguir las características esenciales de los elementos excesivos. Esto implica la fijación de algunos aspectos cuando se está realizando un modelo, y que enfoca las cuestiones que uno desee absorber, “También es necesario realizar un análisis positivo para predecir los cambios o efectos que pueden ocurrir con las distintas medidas de política, además un análisis normativo de las mismas, calculando en particular los distintos beneficios y costos”².

Esto implica que se pueda realizar el análisis con base en los tres brazos económicos de Musgrave”³, que a continuación se describen:

- 1) La estabilización: para lograr que la economía permanezca en el nivel de pleno empleo con precios estables, con crecimiento adecuado y estabilidad cambiaria.
- 2) La intervención del Estado: para asignar eficientemente los recursos económicos directamente como la defensa y educación, fomentando indirectamente con impuestos o subvenciones la producción de ciertos bienes a través de subvenciones y penalizaciones.
- 3) La redistribución: enfocándose hacia lo que produce una sociedad y su redistribución al interior de la misma. Esto implica resolver simultáneamente el problema de la equidad y la eficiencia.

Con base en lo anterior el Estado tendrá como funciones el estar al día con el marco jurídico dentro del cual se realizan todas las transacciones económicas. En este marco el Estado tiene actividades en cuatro tipos de clases: 1) La producción de bienes y servicios, 2) La regulación y la concesión de subvenciones a la producción privada, 3) La compra de bienes y servicios y 4) La redistribución de la renta.

¹ Stiglitz E. Joseph. La economía del sector Público. Edit. Antoni Bosch. Tercera edición. P. 18

² Op.cit. p. 27

³ Richard Musgrave, uno de los grandes hacendistas del siglo XX, que pensaba que el estado tenía tres brazos económicos; estabilización, asignación y distribución.

De igual forma el Estado debe tener algún medio para recaudar ingresos con los cuales realizará el pago de gastos; en este aspecto y de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 31 faculta al Estado el cobro de impuestos. En la mayoría de los países las administraciones centrales recurren al menos a cinco grandes clases de impuestos:

- 1) El impuesto sobre la renta de las personas físicas.
- 2) Los impuestos sobre las nominas (esto es para financiar la seguridad social).
- 3) Los impuestos sobre la renta de las sociedades.
- 4) Los impuestos sobre consumos específicos.
- 5) Los aranceles aduaneros.

De acuerdo con lo anterior, una economía del bienestar se inserta en el marco de la economía pública, que se ocupa de lo que denominamos cuestión normativa, es decir, en cómo debe gestionarse una economía, qué debe producir, para quién, y quién debe tomar esas decisiones. De tal manera, se debe poner en marcha lo que llamaremos eficiencia en el sentido de Pareto; es decir, las asignaciones de recursos que tienen la propiedad de mejorar el bienestar de una persona sin empeorar el de alguna otra, por medio de esto estamos buscando una eficiencia dentro de la economía, y para ello será necesario tomar en cuenta los resultados más importantes de la economía del bienestar, que describen la relación entre los mercados competitivos y la eficiencia en el sentido Pareto, a lo que económicamente se le denomina *teoremas fundamentales de la economía del bienestar*, esto se demuestra en dos aspectos:

- a) Que toda economía competitiva es eficiente y b) Que toda asignación de los recursos es eficiente en el sentido de Pareto, ya que puede alcanzarse por medio de un mecanismo de mercado competitivo con la debida redistribución real. Esta eficiencia se deberá demostrar básicamente en tres cuestiones: 1) Eficiencia en el mercado, 2) Eficiencia en la producción y 3) Eficiencia en la combinación de estos, de tal forma que los bienes producidos sean los que deseen los individuos de acuerdo a sus necesidades.

Otros aspectos fundamentales en el análisis del comportamiento de una economía son “Los fallos de mercado, y es que el Estado tiene la obligación de definir los derechos de propiedad y velar por el cumplimiento de los contratos”⁴, ya que estamos en una economía donde se realizan innumerables transacciones, se deberá cuidar tanto a los ciudadanos como a los dueños de la propiedad para lograr un equilibrio en los intercambios y un abatimiento de los costos de transacción.

Las cinco razones fundamentales por las cuales el mercado no puede obtener los resultados esperados y tiene que recurrir a la intervención del Estado son las siguientes:

⁴ Stiglitz E. Joseph. La economía del sector Público. Edit. Antoni Bosch. Tercera edición. P. 92

- 1) La competencia imperfecta: cuando existe un número suficiente de grandes empresas en las que creen que cada una de ellas no pueden influir los precios, que no se formen monopolios u oligopolios que puedan manipular a los precios, éstos tienden a afectar el comportamiento de nuestra economía; y que podría existir un monopolio natural en el cual se esté fabricando algún producto que sea sumamente mas barato.
- 2) Los bienes públicos; existe alguna cantidad de bienes que son suministrados por el mercado, pero la cantidad suministrada es insuficiente, esto quiere decir que el Estado se verá obligado a generar los bienes públicos puros, que tienen dos propiedades básicas; la primera es que no cuesta nada que otra persona disfrute y la segunda por cuestiones de seguridad nacional.
- 3) Las externalidades; son aquellos actos en los cuales las acciones de alguna persona, razón social o empresa puedan afectar a otras o bien causarles un beneficio, pero no es cuestión de una retribución a cambio, las externalidades se pueden demostrar mediante dos enfoques, los positivos; los actos de una persona benefician a otra, mientras que los negativos son los casos en que los actos de una persona impone costos a otra.
- 4) Los mercados incompletos; ocurren cuando los bienes y servicios públicos y/o privados se suministran inadecuadamente, aun cuando el costo suministrado sea inferior a lo que los consumidores están dispuestos a pagar, por lo cual se está creando un fallo de mercado.
- 5) Información incompleta; es de suma importancia dar atención para la toma de decisiones, en el sector público como en el privado, por el hecho de que representa el lograr tener los mejores resultados, con equitatividad y eficiencia en la toma de decisiones teniendo la información completa.

“El sector público de la economía mexicana puede ser estudiado desde cuatro perspectivas”⁵:

1. La Institucionalidad; se establece el mandato constitucional, las leyes reglamentarias, el mandato jurídico, mediante el que se definen objetivos, funciones y atributos de las actividades que el estado puede realizar.
2. La Organización; en México, se determina de acuerdo al marco legal existente, que actualmente es un Congreso de la Unión, una Presidencia de la República, la Administración Pública Federal y sus distintas ramas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las Agencias Públicas Descentralizadas, Organismos, Empresas y Fideicomisos.

⁵ José Ayala Espino, Economía del Sector Público, Facultad de economía, UNAM, marzo 2005

3. La Política: es el medio que utilizan los diversos grupos de la sociedad con el estado, a través de sus distintos niveles de gobierno, para buscar un equilibrio de sus demandas sociales y económicas, de acuerdo con las políticas públicas que el Estado puede ofrecer.

4. El tamaño de este sector público: refleja la importancia que le dan los distintos grupos las necesidades sociales, económicas y la ideología dominante del sistema económico actual.

Por ello el sector público deberá poner énfasis en la promoción de la educación como un derecho universal, el cual tiene un conjunto de encadenamientos virtuosos: con mejoras en la calidad de la mano de obra, oportunidades y distribución del ingreso.

Así también, crear y mantener el sistema de seguridad social que incluye el acceso a los servicios básicos de salud, no solo se justifica en términos de eficiencia para mantener a una fuerza laboral sana y productiva, sino también como un valor de la justicia social. La modernización, la industrialización y la expansión de los centros urbanos plantean a todos los países, especialmente a los que están en desarrollo, que el gobierno se involucre en la creación de un sistema de seguridad social.

1.2 ESTRATEGIAS DE APLICACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

El Estado suministra bienes y servicios, como las comunicaciones, la defensa nacional, la educación, entre otras, cabe mencionar que algunos de estos bienes también son suministrados por el sector privado.

“Respecto de los bienes Hal R. Variant señala tres aspectos referentes a los bienes públicos”⁶

1. Los bienes públicos son aquellos que puede consumir cualquier individuo I mundo en la misma cantidad, como la defensa nacional.
2. Si un bien público debe suministrarse en una cantidad fija o no suministrarse en absoluto, debe cumplirse una condición necesaria y suficiente de la eficiencia en el sentido de Pareto: la suma de lo que cada persona está dispuesta a pagar, debe ser superior al coste del bien público.
3. Si un bien público puede suministrarse en una cantidad variable, la condición necesaria para que una cantidad dada sea eficiente en el sentido de Pareto, es que la suma de lo que está dispuesto a pagar en el margen (Las relaciones marginales de sustitución) sea igual al coste marginal.

⁶ Hal R. Varian. Microeconomía Intermedia, Un Enfoque Moderno, Tercera edición, edit. Antoni Bosch, p. 627

Así también, la exclusión es un factor que se refiere a aspectos de propiedad, que en el caso de los bienes públicos es imposible excluir a alguien de su consumo, mientras que el sector privado si puede excluir, sí el individuo no aporta alguna cuota. Por lo tanto, un bien público puro será aquel donde el consumo de los bienes no es rival y que es imposible excluir o no deseable.

La aplicación del gasto público deberá ser equilibrada y evitar caer en un sub-consumo o un suministro insuficiente, lo cual se interpretaría como una falla de eficiencia. A pesar de que en los bienes públicos no se cobran, suelen aplicarse pequeños impuestos llamados *tasas por el uso*. Un aspecto en el que se debe poner más atención es *el problema del polizón*, cuando un agente recibe un beneficio en el que algunos otros dieran aportación voluntariamente, generando un suministro insuficiente.

“Según Stiglitz existen tres métodos para racionar los bienes suministrados por el estado”⁷:

1. Tasas por el uso:
 - a. Ventaja: los que se benefician soportan los costos
 - b. Desventajas: provocan sub-consumo
 - c. La administración del sistema de precios aumenta los costes de transacción
2. Provisión uniforme:
 - a. Ventaja: ahorra costos de transacción
 - b. Desventajas: lleva a algunos a consumir poco y a otros a consumir en exceso
 - c. Aquellos cuya demanda es alta pueden complementar el consumo publico, elevando los costos totales de transacción
3. Colas:
 - a. Ventaja: los bienes (como las asistencia sanitaria) no se asignan necesariamente a quien es más rico
 - b. Desventaja: el otro criterio de asignación (quien puede perder el tiempo) puede no ser deseable.

Por lo tanto, una regla básica debe de estar concentrado en el cumplimiento del nivel de provisión de bienes públicos y para que sea eficiente debe modificarse cuando la recaudación de los ingresos y la redistribución de la renta conllevan costos. El gasto en bienes públicos se decide en un proceso político, a diferencia del gasto en bienes privados convencionales, que se decide a través del sistema de precios y con base en las restricciones presupuestarias, las necesidades y preferencias.

Las decisiones sobre la asignación de los recursos en el sector público se toman de una forma bastante diferente. Los ciudadanos eligen a unos representantes mediante un sistema de votación por mayoría, a

⁷ Stiglitz E. Joseph. La economía del sector Público. Edit . Antoni Bosch. Tercera edicion. P

su vez, un presupuesto público y el dinero es gastado por diversos organismos del estado . Por ello la forma en la que el poder legislativo y ejecutivo realiza la toma de decisiones debe ser muy certera.

Existen problemas en la elección pública, su importancia radica en saber cuál es el nivel de bienes públicos que se quieren tener, por lo tanto, el esquema está estructurado según Stiglitz de la siguiente manera:

Revelación de las preferencias

- Averiguar el nivel de bienes públicos que desea cada persona

Agregación de las preferencias:

- Cada persona prefiere un nivel de gasto público
- El nivel preferido depende del nivel de renta del individuo como del sistema impositivo

Un mecanismo político ideal debe tener cuatro características para tomar las decisiones sociales que lleven a una óptima decisión:

1. Transitividad
2. Decisión no dictatorial
3. Independencia de las opciones irrelevantes
4. Dominio no restringido.

“La búsqueda de un sistema que satisficiera las cuatro propiedades llegó a su fin con los resultados obtenidos por Kenneth Arrow, Premio Nóbel y profesor de Stanford, quien mostró que no existía ninguna regla de elección que satisficiera todas las características deseadas. Este teorema se conoce con el nombre de teorema de la imposibilidad de Arrow”⁸.

También existe un equilibrio que se llama de Lindahl, en honor al famoso economista sueco Erick Lindahl, el cual lo propuso por primera vez en 1919, cuando buscaba un sistema que fuera eficiente, su sistema intenta reproducir del modo más fidedigno posible, el proceso a través del cual el mercado suministra bienes privados.

⁸ Vease K. Arrow, Social Choice and Individual Values, Segunda edición, Nueva Cork, Wiley, 2da ed. 1963 (existe una versión castellana publicada por el Instituto de Estudios Fiscales).

“El equilibrio de Lindahl es un conjunto de precios en impuestos, que se suman al costo marginal de producción, de tal forma, que dados los precios en impuestos, todos los individuos prefieren el mismo nivel de gasto, cabe mencionar que el resultado de Lindahl es eficiente en el sentido de Pareto”⁹. Sin embargo, la crítica más contundente a la solución es que los individuos no tienen ningún incentivo para decir la verdad, ya que su precio en impuestos aumenta con la demanda que declaran, es decir que en cuanto mayor sea la demanda que declaren, mayor será el gasto de equilibrio en bienes públicos y con esto también se aumentarán los impuestos que tienen que pagar.

Es importante la producción que se realiza para una sociedad y en este caso, conocer la producción que realiza el gobierno, al cual se le llama un monopolio natural, que son los bienes que se deben de producir por una sola empresa, y que a pesar de que tengan problemas debido a no ser competitivos dada la existencia de los rendimientos crecientes de escala; ante esta situación el Estado concede una subvención a la industria e insiste en que la empresa cobre un precio igual al coste marginal. A esta política se le llama de “*Primer óptimo*” pero unas preguntas que aquí nos resultan, son ¿cómo?, ¿de donde? se van a obtener los recursos necesarios para pagar la subvención. Otro punto de análisis ha sido el que estas industrias se autofinanciaran, pero esto traería graves problemas para la población en general, ya que se estaría hablando de que todos los agentes tienen que subvencionar un bien privado del que sólo lo disfrutará una sola parte de la población o del que podría disfrutar toda la población, pero en un grado totalmente diferente.

Una característica de los monopolios naturales, radica en los costos enterrados, que son los que las empresas no pueden recuperar cuando abandonan un mercado, dado que para una empresa siempre tendrá que realizar inversiones para investigación y desarrollo. Los costos enterrados actúan de alguna manera como barreras a la entrada, permiten a la empresa ya establecida disfrutar de un cierto grado de poder de monopolio que no podría tener si no existieran estos.

Cuando hay un monopolio natural con costos enterrados, existe el riesgo de que el monopolista se aproveche de su posición y cobre un elevado precio, por lo tanto una solución a este problema es la producción estatal, pero también se podría realizar de otra forma, cuando los costos para la empresa estatal fuesen muy elevados, que deje que la producción la realice el sector privado, pero esto deberá ser con el cuidado del Estado, y será principalmente en los precios, para asegurarse de que la empresa no está aprovechándose de su posición monopolística. Otra forma suele ser; las subvenciones que si bien parecieran ser no rentables, si resuelven una gran necesidad hacia la población; un caso muy palpable son los servicios de correos.

⁹ Stiglitz E. Joseph. La economía del sector Público. Edit . Antoni Bosch. Tercera edición. P. 202

Los que defienden la regulación y las subvenciones en impuestos, para remediar a lo que se le llama fallos de mercado, tienen tres ventajas frente a la propiedad pública:

1. Permiten que la política nacional sea más coherente y eficiente.
2. La utilización de los impuestos y las subvenciones permiten estimar con mayor claridad los costos de consecución del objeto fijado. A menudo, es difícil averiguar los costos adicionales de la empresa pública que persigue distintos objetivos; la concesión de subvenciones directas muestra con mayor claridad los costos de estos otros objetivos y el calcular de una forma más racional si los beneficios superan los costos.
3. La creencia de que los incentivos a la eficiencia son mayores en las empresas privadas, incluso con regulación.

Por lo tanto el esquema de la producción de bienes privados se puede demostrar de la siguiente forma:

Ejemplos: Servicios de correos, como empresa de servicios públicos.

Justificación: Fallo del mercado, por la ausencia de competencia relacionada con un monopolio natural.

Problemas: Ineficiencia relacionada con la producción pública y cuestiones relacionadas con las subvenciones cruzadas.

Alternativas: Regulación
El no tener en cuenta el problema (todos los remedios conocidos son peores que la enfermedad).

Tendencias Actuales: Privatización

Centrar la participación del estado en el núcleo de monopolios naturales, fomentando la competencia donde sea viable.

Dentro del sector público se muestran los diferentes tipos de ineficiencias, como los individuales y de organización:

Las ineficiencias individuales muestran la ausencia de la remuneración basada en incentivos dado que la dificultad para despedir reduce los incentivos, aunque dentro de los objetivos de la burocratización se encuentra el maximizar el tamaño de la organización, que permite llegar a tener niveles excesivamente altos de aversión al riesgo, lo que lleva a atenerse a los procedimientos burocráticos.

Las diferencias de organización radican en diversos aspectos, entre ellos encontramos a la restricción presupuestaria, el papel de los objetivos políticos, la ausencia de competencia a las diversas restricciones (relacionadas con el personal, con la compra de material, con la asignación de partidas presupuestarias, entre otras).

Entonces, esto nos puede llevar a una estrategia sumamente básica para cualquier economía, que es el nivel de organización, que se puede realizar en empresas privadas, públicas, organizaciones basadas en resultados y organizaciones públicas convencionales.

“Un punto central en el gasto público, es la política de gasto a aplicar y que bien Stiglitz lo ejemplifica en un análisis marcado en diez puntos”¹⁰:

- 1) La necesidad de tener un programa; para saber por medio de la investigación, la historia y las circunstancias de cómo surgió el problema a resolver, cuáles fueron las personas o los grupos que presionaron para que se aprobara y las necesidades percibidas que el servicio pretendía satisfacer.
- 2) Los fallos de mercado hacia los que va dirigido; es el intento de relacionar la necesidad, la fuente de demanda, con uno o más de los fallos de mercado que comúnmente se conocen, como: la competencia imperfecta, los bienes públicos, las externalidades, los mercados incompletos y la información imperfecta.
- 3) Las alternativas al programa; demuestran las diferentes alternativas de intervención del estado, que pueden ser a) Producción pública; con distribución gratuita, distribución con un costo inferior al costo de producción y la distribución con un costo mayor al de producción, y b) La producción privada, la cual contempla las subvenciones públicas a los productores y a los consumidores, la distribución pública directa y la regulación pública.
- 4) Las características del programa; los detalles de un programa siempre son un punto importante en su creación, por lo tanto la formulación debe ser precisa de acuerdo a las condiciones para que los resultados deseados puedan ser con eficiencia y equidad, y no deberán de sobre pasar los parámetros de las normas que se establezcan para su aplicación.
- 5) Las respuestas del sector privado; esta característica suele darse en países con economía mixta, es decir que interactúa el sector público y privado, donde el estado posee solamente un control limitado de la misma. Dado que analizar las respuestas del sector privado suele ser uno de los aspectos más difíciles y polémicos del análisis de cualquier programa público, el análisis de la magnitud de las respuestas de la demanda y de la oferta del sector privado y por lo tanto

¹⁰ Stiglitz E. Joseph. La economía del sector Público. Edit . Antoni Bosch. Tercera edición. P. 115

los efectos producidos en el precio y las cantidades, deben prestar especial atención a los incentivos marginales.

- 6) Las consecuencias para la eficiencia; estas ineficiencias suelen presentarse en dos perspectivas, tanto en la producción como en el consumo, por ejemplo cuando el estado desea producir el mismo un bien o un servicio, o comprarlo a empresas privadas, pero distribuirlo él o dejar que sea producido por ellas, con una regulación del estado, y que puede tener importantes repercusiones en los costos de producción y distribución del bien o servicio en cuestión.
- 7) Las consecuencias distributivas; los economistas cuando realizan análisis, identifican una propiedad denominada incidencia de un programa de gasto público o de un impuesto, es decir, tratar de saber a quién se beneficia realmente, quién resulta perjudicado o quién soporta la carga del programa o del impuesto, por ejemplo:

Las consecuencias de un programa público suelen presentarse en diversas formas;

- a) Los programas públicos suelen expulsar acciones privadas; como aquellos que se pueden entender para contrarrestar en gran medida las acciones públicas haciendo que el efecto neto sea pequeño.
 - b) Los problemas públicos producen un efecto-renta y un efecto-sustitución, donde el segundo está relacionado con la magnitud de los incentivos marginales.
 - c) La ineficiencia de los programas públicos está relacionada con la magnitud del efecto sustitución.
 - d) La ineficiencia de un programa indica quién se beneficia en realidad y quién resulta perjudicado. La incidencia real suele ser muy diferente de la pretendida.
 - e) Los beneficios de un programa pueden capitalizarse, en cuyo caso los verdaderos beneficiarios son los que poseen el activo en el que se capitaliza en el momento en que se inicia (o se anuncia) el programa.
- 8) El déficit equilibrado entre la equidad y la eficiencia; aquí suele presentarse una disyuntiva entre equidad y eficiencia, en dos aspectos; cuando los programas pueden generar mejoras en el sentido de Pareto, mejorar el bienestar de algunas personas sin perjudicar a ninguna otra; y cuando los sistemas impositivos más progresivos reducen los incentivos marginales para trabajar.
 - 9) Los objetivos de política; el gobierno puede estar dirigida a conseguir una amplia gama de objetivos, cuando están delimitados, el puede utilizar toda una variedad de instrumentos para cumplirlos, que pueden ser; reglas de operación, manuales, normas, leyes, etc.
 - 10) El proceso político; el estudio del proceso político por el que se adopta un determinado programa de gasto puede ser por tres motivos: en primer lugar, puede ayudarnos a comprender porqué el programa se desarrolla con criterios estratégicos para atender a su población objetivo; La segunda razón por la que puede resultar útil estudiar el proceso de adopción de un programa,

para saber si responden a los deseos y las percepciones de los votantes; y, por último, el diseño de los programas puede influir en el grado en que están sometidos a presiones políticas o a la corrupción.

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)

El PEF es el mecanismo por medio del cual se otorgan los recursos a todas las dependencias y entidades que corresponden a la Administración Pública Federal. En él se incluyen las erogaciones para que el Estado dé cumplimiento a ciertos compromisos como son la transferencia de recursos a los estados y municipios del país, el cumplimiento de los programas y actividades institucionales que tiene el estado a través del Programa Nacional de Desarrollo (PND) y de los Programas Sectoriales en cada uno de los sectores económicos, así también una parte de estos recursos se destinan al pago de intereses de la deuda; en estos últimos casos, se desconoce qué bienes o servicios adquirirán los beneficiarios del gasto público.

El Gobierno Federal a través del pago de impuestos y otras contribuciones que la sociedad aporta, de los ingresos del petróleo, de la venta de bienes y servicios de las empresas y organismos públicos, así como de financiamientos, obtiene los recursos necesarios (ingresos), para producir los bienes y servicios que debe proporcionar, conforme al marco jurídico vigente. La recaudación de esos ingresos la autorizan las Cámaras de Senadores y de Diputados en la Ley de Ingresos de la Federación.

El gasto público permite que el Gobierno Federal proporcione servicios educativos y de salud, lleve a cabo la construcción de carreteras y viviendas, apoye el desarrollo del campo, así como la generación y distribución de electricidad. También realizar acciones para garantizar la soberanía y seguridad nacional, procurar e impartir justicia, desarrollar actividades legislativas, transferir recursos a los estados y municipios, sostener relaciones con otros países y atender el costo financiero de la deuda, entre otras.

La diferencia entre la suma de los ingresos y el gasto público, si este último es mayor a los primeros, se cubre con los préstamos que adquiere el gobierno, esto es, con deuda pública. Así, necesariamente el monto de los ingresos públicos, incluyendo el endeudamiento, es igual al monto de gasto público.

Dimensión Económica del Gasto Público:

- a) Está referida a sólo una parte del gasto público que se incluye en el PEF, y;
- b) La información del PEF permite identificar el monto de recursos que se utilizan en la adquisición de insumos y servicios para la operación cotidiana de las instituciones del Gobierno Federal, así como en la adquisición o construcción de infraestructura física, tales como equipo de informática y médico, escuelas, hospitales y clínicas de salud, carreteras e infraestructura para agua potable, entre otros.

Para elaborar la dimensión económica del gasto, el presupuesto se desagrega en diferentes renglones o rubros. Esta desagregación está normada por el Clasificador por Objeto del Gasto el cual considera 385 renglones para identificar y clasificar el tipo de bien o servicio que adquiere el Gobierno Federal. Este clasificador considera tres niveles de agregación de la información: en capítulos de gasto, conceptos de gasto y partidas de gasto.

Las características económicas del gasto programable separan al mismo en corriente y de capital, dentro del primero, se distinguen los gastos destinados al pago de sueldos y salarios, compra de materiales y suministros y al pago de servicios. El segundo, distingue la asignación del gasto de capital en inversión física e inversión financiera.

Esta clasificación permite conocer la orientación de los gastos del Gobierno Federal, en otros términos, permite saber hacia qué propósito se dirigen los recursos públicos, independientemente de quién los ejerce, el Poder Legislativo o un Ramo General, por ejemplo, o qué tipo de bien o servicio se compra (servicios generales o gasto de inversión).

1.3 CONSIDERACIONES DEL CAPITULO UNO

En el primer capítulo se demostraron los aspectos teóricos bajo los cuales ha actuado el gasto público a través de la historia de la humanidad, los cuales tuvieron un desarrollo de la siguiente forma: se habló de una visión clásica, misma que pronunciaba una doctrina en la que sólo tenía que actuar el sector privado, es decir, que se aplicara el *laissez faire*, como la única forma por la cual se pueden cumplir los intereses de la sociedad, donde las empresas compiten en un mercado de competencia perfecta, pero cabe mencionar, que este tipo de mercado no existe.

El modelo keynesiano nos señala que es necesario actuar en corto plazo para resolver los fallos de mercado, la falta de competencia e información en el sector privado, el mal uso de la burocracia existente y además los impactos de los ciclos políticos.

Las características de la economía mixta han fluctuado en dos aspectos, la liberalización y la privatización, para el caso de México en la década de los ochenta las privatizaciones fueron la estrategia que el Estado tenía para obtener recursos para solventar los gastos en beneficio de la sociedad, resultados que no se han observado en la sociedad, así también se inició con la liberalización, es decir, una apertura comercial, en la que se pretendió que México tenía las bases sólidas para resistir la competencia del mercado exterior, misma que no tuvo los resultados esperados, ya que el país careció de políticas industriales y comerciales fuertes para hacerle frente.

Por lo tanto, es necesario que el Estado ponga en práctica los tres aspectos teóricos de Musgrave, la estabilización de la economía, para enseguida asignar y redistribuir recursos de forma equitativa; para ello el Estado debe de actuar como un regulador en el sector privado y así evitar que este tenga problemas con la asignación de bienes públicos, evitar el mínimo de externalidades negativas y tener a los agentes con información completa.

También se recomienda la aplicación de tasas por el uso de los bienes que produce el Estado, hacer la provisión con eficiencia y eficacia de los bienes y evitar el uso de colas de mala aplicación, el estado debe percatarse de que no se dé el efecto polizón, es decir, de aquellos ciudadanos que están utilizando recursos que no les sean necesarios.

CAPÍTULO II

2. EL GASTO PÚBLICO FACTOR DETERMINANTE EN LAS ECONOMÍAS EN DESARROLLO

2.1 IMPORTANCIA DEL GASTO PÚBLICO

El gasto público es sin duda, el instrumento más importante por medio del cual el Estado influye sobre la distribución del ingreso, particularmente la mayor parte de esta inversión recae en la formación de capital humano, por lo tanto el impacto distributivo del gasto social, dependerá de su magnitud, su distribución y su financiamiento¹, así como la estabilidad y la eficiencia en el uso de los recursos correspondientes.

José Antonio Ocampo menciona que los países en desarrollo, entre ellos México, el gasto social en la última década se destinó a la formación de capital humano, es decir, a educación y salud. Por lo tanto, toda aquella política de gasto social debe de obedecer a los principios de una sana política fiscal, esto es, que el incremento tiene que estar adecuadamente financiado y que debe de privilegiarse a la reasignación de recursos públicos, dar prioridad a los renglones con mayor impacto distributivo y mejorar la calidad y eficiencia de dicho gasto.

“La calidad y la eficiencia en la aplicación de este gasto, tienen como objetivo aumentar la transparencia, lo que a su vez exige que la asignación presupuestaria vaya acompañada de la especificación de metas físicas, estimaciones de beneficiarios, costos unitarios y que el impacto distributivo de las opciones presupuestarias seleccionadas sea objeto de evaluaciones *ex ante* y *ex post*, que estas se sometan al análisis regular de los congresos, como ya es practicada en varios países en el caso de los impactos macroeconómicos del presupuesto público”². Hoy en día, México tiene al órgano fiscalizador denominado Auditoría Superior de la Federación de la Honorable Cámara de Diputados, el cual tiene la obligación por mandato constitucional de realizar la evaluación a los entes fiscalizables.

El elemento esencial para aumentar la eficiencia en la aplicación del gasto público, es la delimitación de las funciones públicas y privadas relativas al gasto social, las cuales tienen que ver con la planeación, regulación, financiamiento y la prestación de servicios, es decir, tener presente las características que conforman el programa o actividad, a fin de dar el direccionamiento correcto y apoyar a la población objetivo.

Según sea el grado de necesidad social, así será la magnitud del gasto que se realice, lo cual genera en el aspecto económico un funcionamiento pro-cíclico, es decir, que “reactive la economía”, pero es

¹ Es importante mencionar que en el aspecto de financiación se toman diversos factores, como el ingreso de dinero por medio del petróleo, recaudación fiscal, mismos que están normados en la Ley de Ingresos de la Federación.

² José Antonio Ocampo, Equidad, Desarrollo y Ciudadanía, Edit., Alfa Omega, CEPAL

importante observar que este tipo de comportamientos se realice en periodos cuando la economía se encuentra con un alto grado de certidumbre, es decir, que el aspecto financiero presupuestal tiene el respaldo económico.

Por lo tanto, es conveniente diseñar políticas anticíclicas en las cuales se combinen los fondos de estabilización de ingresos, alimentados por recursos públicos transitorios ahorrados durante las épocas de auge económico, con un financiamiento adecuado de las redes de protección social de los sectores vulnerables durante las crisis.

El impacto distributivo neto del gasto social depende de la forma en que se financia el gasto público, la modalidad de financiamiento del gasto social no tiene efectos distributivos neutrales: cuando se financia con impuestos directos tiende a ser más progresivo que si se hace con impuestos indirectos al consumo: cuando ocurre en la modalidad de financiamiento o a restricciones de la oferta agregada el mayor gasto se traduce en una aceleración de la inflación, pueden anularse los impactos favorables esperados.

2.2 LOS OBJETIVOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO

En el ámbito de la política social, el Estado cuando ejerce la transferencia de recursos y la decisión de cómo asignarlo por medio de la vía de la descentralización a estados y/o municipios, ha pretendido lograr diversos objetivos, de gestión, financieros y políticos, mismos que se especifican de la siguiente forma:

- 1) La adecuación de los programas sociales a las demandas y singularidades locales, así como aumentar el impacto y la eficiencia de la política y el gasto público social, siempre y cuando las acciones intersectoriales estén determinadas a nivel local.
- 2) Profundizar la democracia al acercar el gobierno a los ciudadanos y propiciar una mayor participación ciudadana.

La forma específica, los objetivos y el impacto que tiene la descentralización de los servicios sociales, esté condicionada a diversos factores, entre ellos la cobertura efectiva, la calidad de los servicios, la organización institucional del financiamiento, el aseguramiento, la regulación, la prestación de servicios y la combinación de gasto público y privado.

2.3 CONFORMACIÓN DEL PRESUPUESTO

El PEF esta de manera ordenado y sistematizado la información sobre el gasto público federal, la cual se encuentra la división entre Gasto Programable y Gasto No Programable.

El Gasto No Programable se destina al cumplimiento de obligaciones determinadas por la Ley, como el costo financiero de la deuda pública, las participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y las ADEFAS (Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores); lo que significa que no financia la operación de las instituciones del Gobierno Federal.

El Gasto Programable se refiere al que soporta la operación de las instituciones del Gobierno Federal, para que estas proporcionen servicios como educación, salud, carreteras o las relaciones con otras actividades.

El PEF se elabora de acuerdo a la clasificación administrativa que es la que nos permite identificar a los ejecutores del gasto, por lo que la asignación de recursos a dependencias y entidades está relacionada con sus atribuciones y sus responsabilidades jurídico-administrativas. En esta clasificación administrativa, encontramos asignaciones por ramos administrativos y generales, además del sector paraestatal, el cambio realizado en la Ley Federal de Presupuesto permite asignar el gasto a través de indicadores.

Los ramos administrativos corresponden a poderes, entes públicos y dependencias de la administración pública centralizada y los ramos generales se refieren a fondos para sufragar el pago de obligaciones distintas a los programas de las instituciones o Secretarías de Estado.

El balance primario se obtiene de la diferencia entre los ingresos del sector público y sus gastos totales distintos del costo financiero de la deuda pública.

El balance operacional se calcula sustrayendo del balance público el componente inflacionario del pago de intereses internos. Por ello, este indicador es el concepto relevante para evaluar el efecto real de las finanzas públicas sobre la demanda de bienes y servicios en la economía y para medir el cambio de la deuda pública en términos reales.

2.4 LA POLÍTICA FISCAL

México es uno de los países con menor carga fiscal en el mundo, a pesar del esfuerzo por modernizar el sistema tributario mexicano, tratando de adoptar prácticas internacionales, la recaudación como porcentaje del producto se ha mantenido muy por debajo de los países desarrollados y en contracorriente de la tendencia de otros países con un nivel de desarrollo similar al de nuestro país, que han venido incrementando sus ingresos tributarios.

Las excepciones integradas al sistema tributario mexicano, algunas con el objeto de coadyuvar a una mejor distribución del ingreso y otras como resultado del peso político de ciertos sectores, además de restarle neutralidad, provocan que pierdan capacidad recaudatoria. Esta pérdida recaudatoria es preocupante porque se genera en un sistema tributario que por construcción, no posibilita un nivel de recaudación potencial muy elevado (por ej. tasas competitivas a nivel internacional); y porque se inscribe en un contexto de finanzas públicas con un importante grado de dependencia respecto a ingresos asociados a la actividad petrolera.

Desde hace más de dos décadas ha sido patente la necesidad de fortalecer los ingresos recurrentes. No obstante, la existencia de recursos procedentes de fuentes no recurrentes (petróleo, privatizaciones, etc.) ha conducido a proponer el esfuerzo por elevar el potencial recaudatorio del sistema fiscal mexicano. La posibilidad de seguir compensando la ausencia de ingresos estables con otras fuentes de recursos, sin embargo, se han venido agotando en los últimos años principalmente en virtud de los siguientes factores:

- 1) Se ha reducido el número de empresas públicas susceptibles de ser desincorporadas;
- 2) Ante la globalización de los mercados , el precio del petróleo sostenible actualmente es inferior al promedio de la década de los ochenta;
- 3) La sistemática pérdida de ingresos arancelarios que deriva de los recursos de libre comercio.

“Los principios básicos de un Sistema Fiscal deben ser”³

1. Recaudación

El sistema fiscal tiene como propósito obtener los recursos para que el Estado realice las funciones que le son propias, así, el sistema tiene como principal objetivo recaudar. El diseño debe buscar que cumpla con las siguientes características:

- 1) Equidad.
- 2) Eficiencia y neutralidad.
- 3) Competitividad.
- 4) Simplicidad.

³ Un Comparativo Internacional de la Recaudación Tributaria, Banco de México, México 2003, pp. 6 y 7

La Equidad: todo sistema fiscal debe de cumplir con el principio de equidad horizontal: gravar igual a todos los agentes que tengan una misma capacidad; y el de equidad vertical o de progresividad: gravar más a aquellos individuos con una capacidad contributiva mayor.

La Eficiencia y Neutralidad: los impuestos afectan en las decisiones básicas de los individuos y empresas, particularmente entre participar o no en los mercados laborales y de capital tratándose de los impuestos de consumo. Un mal diseño puede elevar significativamente la interferencia del sistema fiscal de individuos y empresas, como la del sector en el cual invertir, el tipo de financiamiento a emplear, el instrumento de ahorro a utilizar, etc. Para la mejor asignación de recursos posible en la economía y obtener un mayor nivel de crecimiento económico, es fundamental que el sistema fiscal interfiera lo menos posible en las decisiones de individuos y empresas.

La Competitividad: debido a la creciente integración mundial de las economías eleva la competencia y reduce el margen de manera que los gobiernos respecto de los impuestos que se aplican a los factores móviles, como el capital y el trabajo calificado, debe cuidarse que la tasa efectiva de los impuestos sobre la renta personal y empresarial, no exceda a las de nuestros principales competidores.

La Simplicidad: para recaudar es inevitable imponer un costo, tanto al contribuyente, como al fisco, la simplicidad en un sistema fiscal resulta un requisito fundamental, para el fisco, maximiza los recursos a emplear en el gasto público y, para el contribuyente, los destina a consumir, ahorrar e invertir. La simplicidad del sistema fiscal está directamente relacionada con la ausencia de excepciones y tratos preferenciales, la existencia de privilegios fiscales abre espacios a la elusión fiscal que sólo se puede combatir elevando la complejidad del sistema tributario.

Interacción de los objetivos:

Un sistema fiscal que cumpla mejor con todos los objetivos conlleva a una mayor capacidad recaudatoria por lo siguiente:

1. Una mayor equidad reduce la existencia al pago de aquellos contribuyentes que son tratados injustamente.
2. La mayor neutralidad y generalidad de un sistema evita abrir oportunidades de evasión y elusión fiscal.
3. La competitividad del sistema evita que los contribuyentes realicen operaciones al extranjero o utilidades a otras empresas mediante el uso de precios de transferencia;
4. La simplicidad reduce la existencia al pago y facilita a la autoridad detectar el incumplimiento.

2.5 CONSIDERACIONES DEL CAPÍTULO DOS

En este capítulo se observa que el gasto público es un factor determinante para las economías que están en desarrollo, ya que es una forma de cómo redistribuir el ingreso, y un punto esencial es realizar esta inversión en la formación de capital humano, es decir, a través de educación y salud, ya que si se tiene una población sana y educada, habrá efectos positivos en un futuro, por lo que es primordial que esta asignación de recursos en estos dos factores se realice de una forma eficaz y eficiente.

Se está buscando que la asignación del gasto sea a través de la descentralización, como una forma de potencializar estos recursos, según sean las características y necesidades geo-demográficas de cada uno de las entidades federativas o municipios del país. Cabe mencionar que en estas descentralizaciones en estados y municipios, se debe de buscar la forma en la que los servidores públicos tengan un mecanismo de rendición de cuentas transparente, en la que se observe su clara utilización de recursos y los hechos realizados.

Los hacedores de política económica se han dedicado a cómo gastar los recursos en programas y actividades que necesite la sociedad, y aunque la economía se sostiene con recursos provenientes del petróleo, es necesario considerar la política fiscal que se está aplicando hoy en día en el país, por lo tanto las dos reformas que serían necesarias para resolver este problema son: hacer cambios en las leyes necesarias para poder aplicar de una forma directa, clara y precisa los impuestos, en aquellos que ganan más (personas físicas y morales), mientras que los impuestos que se apliquen a personas con menos recursos sean mínimos o en algunos productos, bienes o servicios.

La segunda solución sería buscar que la aplicación de estos impuestos sean equitativos en cada nivel de aplicación eficientes y neutrales, sin preferencias, que tengan competitividad para lograr las metas y objetivos en recaudación, y que cumplan con una característica básica; simplicidad, misma que es necesaria en el cobro de impuestos para que sean aplicados con el menor costo posible.

CAPÍTULO III

3. ANÁLISIS DEL GASTO EN MÉXICO

3.1 CÓMO NOS ENCONTRAMOS A NIVEL MUNDIAL

Los siguientes cuadros, nos muestran cómo ha sido la distribución del gasto social en los diferentes países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

GASTO SOCIAL 1995-2000
(Porcentaje del PIB)

PAÍS	1995	2000	Variación Absoluta
Japón	13.5	16.1	2.6
Portugal	18.0	20.5	2.5
Grecia	21.4	23.6	2.2
Corea del Sur	3.6	5.6	2.0
México	8.1	9.9	1.8
Suiza	23.9	25.4	1.5
República Checa	18.9	20.3	1.4
Italia	23.0	24.1	1.1
Australia	17.8	18.6	0.8
Islandia	19.0	19.7	0.7
Nueva Zelanda	18.9	19.2	0.3
Alemania	27.5	27.2	(0.3)
Austria	26.6	26.0	(0.6)
Francia	29.2	28.3	(0.9)
República Eslovaca	19.2	18.3	(0.9)
Reino Unido	23.0	21.7	(1.3)
Estados Unidos	15.5	14.2	(1.3)
Bélgica	28.1	26.7	(1.4)
España	21.4	19.9	(1.5)
Polonia	23.8	21.9	(1.9)
Canadá	19.6	17.3	(2.3)
Noruega	26.0	23.0	(3.0)
Dinamarca	32.4	28.9	(3.5)
Holanda	25.6	21.8	(3.8)
Luxemburgo	23.8	20.0	(3.8)
Suecia	33.0	28.6	(4.4)
Irlanda	19.4	13.6	(5.8)
Finlandia	31.1	24.5	(6.6)
Hungría	n.d	20.0	n.c.
Turquía	7.5	n.d	n.c.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con cifras de la OCDE.

n.c. No cuantificable.

n.d. No disponible.

El cuadro anterior señala que México se encuentra en el quinto lugar después de Corea del Sur, con 1.8%, esto es 0.8 puntos porcentuales menos que el primer lugar; Japón con 2.6, de acuerdo con los países que aumentaron de 1995 al 2000 el destino del gasto social como porcentaje del PIB, México tuvo una variación de 1.8 puntos porcentuales en los cinco años mencionados al pasar de 8.1% a 9.9%, esto es 0.2 puntos porcentuales menos que Corea del Sur.

En cambio, otros países como Alemania, Dinamarca, Francia, Bélgica y Suecia destinan entre el 26% y 28% de su presupuesto al gasto social.

El siguiente cuadro muestra el comportamiento de México en salud de 1995 al 2000.

GASTO EN SALUD, 1995 Y 2000

(Porcentaje del PIB)

PAÍS	1995	2000	Variación Absoluta
Turquía	2.4	4.2	1.8
Portugal	5.1	6.4	1.3
Corea del Sur	1.5	2.2	0.7
Italia	5.3	6.0	0.7
Australia	5.5	6.2	0.7
Suiza	5.2	5.8	0.6
Islandia	7.1	7.7	0.6
Nueva Zelanda	5.6	6.1	0.5
Japón	5.7	6.1	0.4
México	2.4	2.6	0.2
Grecia	5.0	5.2	0.2
Bélgica	6.0	6.2	0.2
Reino Unido	5.8	5.9	0.1
Dinamarca	6.8	6.9	0.1
Suecia	7.1	7.2	0.1
Polonia	4.1	4.0	(0.1)
Alemania	8.5	8.3	(0.2)
Francia	7.3	7.1	(0.2)
Noruega	6.7	6.5	(0.2)
Canadá	6.5	6.3	(0.2)
Estados Unidos	6.0	5.8	(0.2)
España	5.5	5.3	(0.2)
Irlanda	4.9	4.7	(0.2)
República Checa	6.8	6.5	(0.3)
Austria	5.8	5.4	(0.4)
Finlandia	5.7	5.0	(0.7)
Luxemburgo	5.9	5.0	(0.9)
Hungría	6.3	5.0	(1.3)
Holanda	6.0	n.d	n.c
República Eslovaca	n.d	4.9	n.c.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con cifras de la OCDE.

n.c. No cuantificable.

n.d. No disponible.

El cuadro anterior nos muestra el gasto en salud como porcentaje del PIB de los países miembros de OCDE, México se ubica en el décimo lugar dentro de los primeros países que han incrementado el porcentaje de este gasto de 1995 al 2000, en el cual se presentó un incremento de 0.2 puntos, al pasar de 2.4 a 2.6 puntos porcentuales en los cinco años mencionados, en cambio países como Turquía y Portugal tuvieron una variación de 1.8 y 1.3 puntos, cabe mencionar que otros países como Alemania, Francia, Suecia e Islandia destinan entre el 7 y 8 % de gasto en salud, esto como porcentaje del PIB.

El siguiente cuadro muestra el comportamiento de México en salud de 1995 al 2000.

GASTO EN EDUCACIÓN PÚBLICA 1995-2000

(Porcentaje del PIB)

PAÍS	1995	2001	Variación Absoluta
Turquía	2.3	3.5	1.2
Grecia	3.1	3.8	0.7
Nueva Zelanda	4.8	5.5	0.7
Dinamarca	6.1	6.8	0.7
México	4.6	5.1	0.5
Portugal	5.3	5.8	0.5
Italia	4.7	4.9	0.2
Suecia	6.1	6.3	0.2
Estados Unidos	5.0	5.1	0.1
Australia	4.5	4.5	0.0
Holanda	4.5	4.5	0.0
Japón	3.5	3.5	0.0
Suiza	5.4	5.4	0.0
Polonia	5.7	5.6	(0.1)
Reino Unido	4.8	4.7	(0.1)
Alemania	4.5	4.3	(0.2)
España	4.5	4.3	(0.2)
Austria	5.9	5.6	(0.3)
Francia	5.9	5.6	(0.3)
Hungría	4.9	4.6	(0.3)
Finlandia	6.2	5.7	(0.5)
República Checa	4.7	4.2	(0.5)
Irlanda	4.7	4.1	(0.6)
República Eslovaca	4.6	4.0	(0.6)
Noruega	6.8	6.1	(0.7)
Canadá	6.2	4.9	(1.3)
Bélgica	n.d.	6.0	n.c.
Corea	n.d.	4.8	n.c.
Islandia	n.d.	6.1	n.c.
Luxemburgo	n.d.	3.6	n.c.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con cifras de la OCDE.

n.c. No cuantificable.

n.d. No disponible.

El cuadro anterior señalado, nos muestra el Gasto en Educación Pública como porcentaje del PIB, en el que México se ubica en el quinto lugar con un incremento de 0.5 puntos porcentuales de 1995 al 2000 al haber destinado entre el 4.6% y 5.1% del gasto en educación, aunque países como Turquía y Grecia crecieron en 1.2% y 0.7% en los mismo años, en cambio, países como Dinamarca, Islandia, Noruega y Suecia destinan entre el 6.1% y 6.8% del gasto en educación pública, con respecto al PIB.

El siguiente cuadro muestra el comportamiento de México en salud de 1995 al 2000.

GASTO EN EDUCACIÓN PRIVADA, 1995-2000
(Porcentaje del PIB)

PAÍS	1995	2001	Variación Absoluta
Canadá	0.8	1.3	0.5
Australia	1.2	1.4	0.2
Suecia	0.1	0.2	0.1
Dinamarca	0.2	0.3	0.1
Reino Unido	0.7	0.8	0.1
Japón	1.1	1.2	0.1
Estados Unidos	2.2	2.3	0.1
Portugal	0.0	0.1	0.1
Alemania	1.0	1.0	0.0
Francia	0.4	0.4	0.0
Holanda	0.4	0.4	0.0
Hungría	0.6	0.6	0.0
República Eslovaca	0.1	0.1	0.0
Austria	0.3	0.2	(0.1)
México	1.0	0.8	(0.2)
Irlanda	0.5	0.3	(0.2)
Noruega	0.4	0.2	(0.2)
España	0.9	0.6	(0.3)
República Checa	0.7	0.4	(0.3)
Bélgica	n.d.	0.4	n.c.
Corea	n.d.	3.4	n.c.
Finlandia	n.d.	0.1	n.c.
Grecia	n.d.	0.2	n.c.
Islandia	n.d.	0.6	n.c.
Italia	n.d.	0.4	n.c.
Luxemburgo	n.d.	0.0	n.c.
Nueva Zelanda	n.d.	n.d.	n.c.
Polonia	n.d.	n.d.	n.c.
Suiza	n.d.	n.d.	n.c.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con cifras de la OCDE.

n.c. No cuantificable.

n.d. No disponible.

Con respecto del gasto en educación privada como porcentaje del PIB, países como Australia, Canadá, Dinamarca y Suecia han aumentado el gasto en este tipo de educación entre 0.1 y 05 puntos porcentuales con respecto al PIB; sin embargo, México presentó una variación negativa de 0.2 puntos porcentuales al pasar de un 1.0 porcentual a 0.8 por ciento del gasto.

El siguiente cuadro muestra el comportamiento de México en salud de 1995 al 2000.

CARGA FISCAL TOTAL, 1990-2000
(Porcentaje del PIB)

Países de la OCDE	1990	2000	Variación Absoluta
Turquía	16.1	27.7	11.6
Grecia	20.5	26.4	5.9
Francia	24.0	29.0	5.0
Portugal	21.3	25.6	4.3
Islandia	30.2	34.4	4.2
Italia	26.1	30.0	3.9
Corea del Sur	18.1	21.8	3.7
Suiza	20.6	23.7	3.1
Estados Unidos	19.8	22.7	2.9
Bélgica	28.8	31.5	2.7
Australia	29.3	31.5	2.2
Austria	27.2	28.8	1.6
España	21.4	22.8	1.4
Luxemburgo	29.8	31.0	1.2
Alemania	22.3	23.1	0.8
Dinamarca	45.7	46.5	0.8
Reino Unido	30.7	31.2	0.5
Noruega	30.8	31.2	0.4
México	15.2	15.4	0.2
Suecia	39.0	39.0	0.0
Finlandia	35.1	34.9	(0.2)
Canadá	31.6	30.7	(0.9)
Holanda	26.9	25.3	(1.6)
Irlanda	28.5	26.8	(1.7)
Nueva Zelanda	37.6	35.1	(2.5)
Japón	21.4	17.2	(4.2)
Hungría	n.d.	27.6	n.d.
Polonia	n.d.	24.0	n.d.
República Checa	n.d.	22.1	n.d.
República Eslovaca	n.d.	21.0	n.d.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con cifras de la OCDE.

n.c. No cuantificable

n.d. No disponible.

Con respecto a la Política Fiscal en los países miembros de la OCDE, se observa que la carga fiscal como porcentaje del PIB aumentó, por ejemplo Turquía tuvo un incremento del 11.6 puntos porcentuales al pasar de 16.1 a 27.7%, otros países como Grecia, Francia, Corea del Sur, Portugal, Suiza, Italia, Estados Unidos e Islandia, tuvieron una variación de 2.9 a 5.9 puntos porcentuales, en cambio México solo tuvo un incremento de 0.2 puntos porcentuales.

3.2 CRITERIO DE POLÍTICA ECONÓMICA

La estrategia económica implementada hasta el año 2000 estuvo sustentada en las siguientes líneas de acción:

La solidez de las finanzas públicas:

Orientada a alcanzar la estabilidad macroeconómica por medio de las finanzas del sector público, realizando una ampliación permanente de los programas de gasto público dirigidos principalmente a las necesidades más apremiantes de la población.

La política fiscal

Estuvo orientada a propiciar una transición de la administración ordenada, al contribuir a que el déficit de la deuda corriente se mantuviera en niveles congruentes con la disponibilidad de recursos a largo plazo para su financiamiento, la finalidad fue propiciar las condiciones de estabilidad necesarias para promover un crecimiento sostenido de la actividad productiva y del empleo evitando el impacto de los choques externos.

El eje central de la estrategia económica lo constituyó el fortalecimiento de la postura fiscal, el cual resulta indispensable ante las perspectivas de un menor crecimiento económico en los Estados Unidos y una disminución en el precio internacional del petróleo.

El objetivo de reducir el déficit fiscal se ha logrado mediante un ajuste en el gasto programable del sector público, es decir, en aquel gasto distinto del servicio de la deuda y de las participaciones a los estados y municipios.

Es importante mencionar que al persistir de vulnerabilidades en el aspecto fiscal, se limita marcadamente las posibilidades de crecimiento del país y la capacidad de atender las necesidades básicas de la población.

Las líneas de acción se orientaron al mediano plazo de forma positiva sobre los determinantes del crecimiento económico, es decir, dirigiéndose a incrementar la acumulación de capital, a expandir la infraestructura nacional, a crear nuevas fuentes de empleo, a desarrollar el capital humano y particularmente, a mejorar la productividad de la economía, fuente primordial de crecimiento económico sustentable.

En otras palabras, la estrategia de mediano plazo, para ser exitosa, necesitó tener como objetivo incrementar la capacidad de crecimiento potencial de la economía mexicana y, al mismo tiempo, proveer una plataforma social que promueva el desarrollo pleno e integral de los individuos.

Este resultado fue por la convicción del fortalecimiento de las haciendas estatales en un contexto de restricción de las finanzas públicas federales y en el ámbito de una nueva realidad política en el país, que debe darse por la vía de lograr una mayor autonomía financiera de las entidades federativas y no por la de ampliar la dependencia de éstas hacia la Federación, de ahí la importancia de la descentralización del gasto.

La disciplina fiscal fue fundamental para promover el crecimiento económico. El mantenimiento de finanzas públicas sanas y de niveles de deuda moderados, permitió consolidar la estabilidad de la economía y mejorar el clima para la inversión y el ahorro.

3.2.1 POLÍTICA TRIBUTARIA

Las modificaciones fiscales tuvieron por objeto fortalecer la seguridad jurídica del contribuyente y la facilitación del cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, así como mantener la actualidad de las disposiciones tributarias ante el cambiante entorno económico y cerrar espacios para la evasión y elusión fiscal.

Medidas de seguridad jurídica y promoción del cumplimiento voluntario

El estado tuvo como objetivos; mejorar la seguridad jurídica de los contribuyentes, proporcionándoles asistencia gratuita e información completa para así facilitar el cumplimiento voluntario, “Piedra angular de la administración tributaria”.

En este ámbito, se elaboraron diversas disposiciones que solicitaron los contribuyentes; para facilitar el cumplimiento voluntario de sus obligaciones fiscales, sin que ello implique una pérdida de control para la autoridad respecto del correcto cumplimiento de las mismas.

Medidas para adecuar las disposiciones fiscales al entorno económico

Por su naturaleza, la legislación fiscal debe ser una de las más dinámicas en el país, ya que las formas de hacer negocios cambian continuamente ante la competencia y el desarrollo de nueva tecnología. Por lo tanto, para que el sistema tributario se mantenga actualizado, es necesario hacer adecuaciones que permitan regular mejor las diversas actividades económicas.

Al respecto, en los paquetes de modificaciones fiscales se plantearon las adecuaciones en áreas, como la consolidación fiscal; resoluciones de precios de transferencia, operaciones financieras derivadas, mecánica de determinación del costo fiscal de las acciones, entre otras.

Conviene destacar las modificaciones a la Ley Aduanera, mismas que regulan el pago de aranceles tratándose de la importación de mercancías no originarias de los países que forman el Tratado de Libre Comercio para América del Norte, cuando éstas se reexportan a dichos países.

Las medidas para combatir la evasión y elusión fiscales fueron continuas, algunos contribuyentes que aprovechando imprecisiones en la legislación, reducen el pago de sus impuestos; por ello, al no combatir estas prácticas oportunamente conllevaría a una pérdida gradual de ingresos fiscales y a una inequidad frente a los contribuyentes cumplidos. Así, con base en el análisis que continuamente se realiza de la aplicación del sistema fiscal, se han detectado espacios que pueden conducir a una pérdida recaudatoria, mismos que se busca limitar con las medidas planteadas.

De tal forma los paquetes fiscales incluyeron modificaciones que regularon la ruptura y fusión de sociedades; las obligaciones que el contribuyente debió cumplir, fue con respecto en las inversiones en jurisdicciones de baja imposición fiscal; la información necesaria para probar que las transacciones entre partes relacionadas se realizan a precios de mercado, entre otros.

La composición del gasto atendió a las principales prioridades del estado como: ampliar el alcance de los programas sociales y abrir nuevas oportunidades para un desarrollo social y regional con mayor equidad. Lo anterior sin descuidar las obligaciones financieras del Gobierno Federal, para que el manejo del gasto público se realizara con absoluta transparencia, y se apoyará en acciones que eleven su eficacia y eficiencia.

3.2.2 POLÍTICA DE GASTO PÚBLICO

La política de gasto público ha sido un instrumento estratégico para cumplir con los objetivos de crecimiento con estabilidad.

Hasta el año 2000, sus metas fiscales y económicas fueron plantear su asignación entre los diferentes rubros, dependencias, entidades y funciones públicas, el cual guardó una estrecha relación con los propósitos de desarrollo con equidad; su manejo y realización con apego a criterios de estricta disciplina fiscal y transparencia.

Los objetivos de la política de gasto público fueron:

1) Fortalecer el gasto social y el combate a la pobreza: Orientado a consolidar los programas para incrementar y mejorar la cobertura de los servicios sociales básicos, con énfasis en educación, salud y la infraestructura social básica a nivel local.

2) Consolidar los avances en el Federalismo: mismo que representó una de las mejores estrategias para avanzar de forma decidida en el fortalecimiento de la democracia como régimen de convivencia social, y en el bienestar de la población como característica de su desarrollo, los recursos federalizados que serán canalizados a los estados y municipios, a través de aportaciones, participaciones federales y convenios de descentralización.

3.2.3 POLÍTICA DE INGRESOS

El Gobierno Federal tuvo como uno de sus principales objetivos aumentar el cumplimiento tributario; para ello, sometió a consideración del H. Congreso de la Unión el establecimiento de un mecanismo de salvaguarda, el cual permitiría que los contribuyentes declaren correctamente su impuesto, además de que puedan no ser objeto de revisión de años anteriores. Sin embargo, el mecanismo propuesto condiciona esta salvaguarda a que, en adelante, el contribuyente siga declarando correctamente. Este mecanismo no será aplicable a los contribuyentes del sector financiero.

Se pretendió avanzar en el proceso de modernización del sistema fiscal, eliminando distorsiones que afectaban el desarrollo de las actividades productivas, así como simplificando los procedimientos de cumplimiento tributario y fortaleciendo la seguridad jurídica del contribuyente. Asimismo, se buscó la recuperación de la recaudación tributaria, la cual se debilitó con la incorporación al sistema fiscal de tratamientos de excepción y estímulos de poca efectividad, pero de alto costo.

Las modificaciones fiscales que se propusieron, se orientaron a fortalecer la seguridad jurídica del contribuyente y a mejorar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, así como mantener la pertinencia de las disposiciones fiscales para lograr su adecuada aplicación y combatir las prácticas de elusión y evasión fiscales; con ello se fortaleció el federalismo fiscal, otorgando mayores potestades a las entidades federativas.

Las medidas para simplificar el sistema fiscal y fortalecer la seguridad jurídica del contribuyente

En materia de seguridad jurídica, se propuso una serie de adecuaciones para dar certeza, tanto a la autoridad fiscal, como al propio contribuyente, respecto de la interpretación de las disposiciones fiscales y de las contribuciones que se deben pagar; estas simplificaciones buscaron hacer más sencillo el trámite y reducir los costos de cumplimiento, ello se traducirá en un mejor cumplimiento de los contribuyentes.

Las medidas para combatir la evasión y la elusión fiscal

Tuvo como fin reducir la evasión fiscal y mejorar la recaudación, se plantearon medidas orientadas a fortalecer las facultades de la autoridad para combatir la informalidad y cerrar los espacios que dan lugar a la evasión.

Las medidas para adecuar las disposiciones fiscales al entorno económico

En este ámbito algunas modificaciones fueron con el propósito de adecuar diversas disposiciones del sistema tributario a las prácticas comerciales y para eliminar distorsiones que se han detectado en la operación de algunos impuestos.

Las medidas para fortalecer el Federalismo fiscal

Las entidades federativas buscaron contar con mayores recursos, por lo que se propuso dar mayor flexibilidad al Sistema de Coordinación Fiscal, abriendo la posibilidad a los Estados y al Distrito Federal de aplicar un impuesto al consumo local.

Por ello el Ejecutivo Federal planteó al H. Congreso de la Unión la necesidad de una reforma hacendaria, cuyo objetivo central fue reducir la dependencia de los ingresos de fuentes poco estables y fortalecer la capacidad de los tres órdenes de gobierno por atender en el ámbito de sus atribuciones las necesidades más urgentes de la población.

Con estos antecedentes, la política de gasto estuvo dirigida a la atención de los siguientes objetivos:

1. Proteger los niveles de bienestar social de la población dándole particular atención al gasto en educación, salud, nutrición y seguridad pública.
2. Inducir un nivel de inversión impulsada por el sector público superior al crecimiento del PIB.
3. Favorecer la creación de empleos.

4. Asignar a Petróleos Mexicanos (PEMEX) los recursos suficientes para mantener su operación y aumentar sus inversiones, con el fin de asegurar su contribución a las finanzas públicas en los próximos años.

3.3 PARTICIPACIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

Un elemento fundamental del cambio estructural que se ha observado en los últimos años ha sido la menor participación directa del Estado como productor de bienes y servicios. El Gobierno inició un proceso de desincorporación de aquellas empresas destinadas a actividades no prioritarias. En otras palabras, ha disminuido la producción estatal pero se ha fortalecido la presencia del Estado en tareas para promover el desarrollo económico y social.

Acumulación y eficiencia del acervo de capital

El aumento del capital físico es un factor esencial que contribuye al potencial crecimiento económico de un país, en la medida en que incrementa su acervo de capital, una economía puede ampliar su capacidad productiva, a través de dos vías, una de ellas es por la mayor cantidad de bienes y servicios que puede producir el incremento en el capital, la otra es porque un mayor volumen de capital incrementa la productividad de la mano de obra. En particular, considerando que el factor trabajo en la economía mexicana es relativamente abundante, pequeños aumentos en el acervo de capital físico inciden fuertemente sobre la productividad de la mano de obra. Dicho de otra forma, en la medida en que aumente el acervo de capital, la economía podrá ampliar su potencial de crecimiento y simultáneamente incrementar las remuneraciones de los trabajadores en línea con la mayor productividad.

Productividad de la mano de obra: inversión en capital humano

El crecimiento de la producción nacional es determinado, entre otros factores, por la acumulación de los conocimientos que se aplican en los procesos productivos. Por tanto, el desarrollo económico requiere de la capacitación de la población; en términos laborales como educacionales, ya que la desigualdad en capital humano obstaculiza el crecimiento de la capacidad productiva de la economía y condena a una situación de pobreza a la población más desfavorecida.

Un objetivo prioritario fue dotar al mayor número de mexicanos con habilidades y conocimientos que les permitan aspirar a mejores empleos y niveles de ingreso, mediante el impulso al desarrollo humano de la manera en que se combata la pobreza de forma decidida y sostenible, la tasa de participación está definida como el porcentaje de la población matriculada en el sistema educativo respecto al total de la población para cada grupo de edad.

Además, se deberá avanzar en conformar una oferta de educación técnica y capacitación para el trabajo que dé respuesta a la demanda de un currículo flexible que facilite el tránsito de las personas entre el estudio y el trabajo, es decir que asegure una mayor correspondencia entre el aprendizaje escolar y su aplicación práctica en el medio laboral.

Todo esto tendrá como finalidad formar una base trabajadora con competencias laborales acordes a las necesidades de empresas con perfil innovador y con altos niveles de competitividad.

Desarrollo económico y regional

Los beneficios globales que se derivan de la estrategia de crecimiento económico con calidad, se agrega una nueva orientación de los programas públicos para promover de manera estratégica actividades productivas y comerciales que permitan aprovechar las oportunidades en el país y en el extranjero. En esta se destacó el impulso a las actividades productivas de las comunidades, familias y personas, sobre todo en las zonas con mayor retraso, que contribuyan a mejorar su ingreso y seguridad.

Análisis Fiscal

La política fiscal no se restringió en respuesta al deterioro de las condiciones económicas, una acción que pudo haber sido la adecuada en el caso de una perturbación temporal a una economía con perfecta credibilidad, pero posiblemente inadecuada en el contexto de la creciente probabilidad de una perturbación de oferta financiera negativa. En contraste, las reacciones durante 1995 y 1999 fueron consistentes con las recomendaciones de optimidad encontradas.

Un acercamiento histórico nos permite identificar al tipo de perturbación más frecuente sobre la economía. Una política óptima en el caso de una perturbación exógena y única, podría no serlo si la perturbación se reitera y, especialmente, si su efecto y frecuencia fueran parcialmente endógenos a las políticas adoptadas.

Por ejemplo, una perturbación contractiva de demanda podría requerir de políticas fiscales y monetarias expansivas. Sin embargo, un mayor déficit fiscal podría aumentar la probabilidad y los efectos de una perturbación de oferta financiera ya que aumentaría el endeudamiento del sector público. Dado que las perturbaciones negativas de oferta financiera han sido frecuentes, causando importantes repercusiones sobre el producto y la inflación, la optimización de una política fiscal expansiva como respuesta a una perturbación única de demanda no es tan obvia.

En un contexto de perturbaciones de oferta y demanda puramente exógenas, las políticas estabilizadoras deben orientarse a contrarrestar el efecto de las perturbaciones de demanda. En el caso de una perturbación negativa de demanda, las autoridades fiscales y monetarias deben perseguir políticas expansivas. Por el contrario, la receta será de políticas restrictivas en respuesta a perturbaciones positivas de demanda. No obstante, las políticas de estabilización mencionadas pudieran no ser las óptimas en la presencia de perturbaciones de oferta parcialmente endógenas asociadas a la oferta financiera externa.

La reforma fiscal comenzó en 1985, su propósito fue, sustituir un sistema ineficiente por uno basado en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y en un Impuesto Sobre la Renta (ISR) eficiente. Gradualmente, los subsidios, los paraísos fiscales internos y las exenciones fueron eliminados, en términos de las políticas comerciales, este período inició con reformas para cerrar aún más la economía.

La renegociación de la deuda en 1989 reforzó las reformas estructurales adoptadas previamente, y todo ello condujo a una posición fiscal más sólida y a la apertura de la economía. De esta manera, puede decirse que fue a través de la “construcción” de perturbaciones positivas de oferta que pudo lograrse que aumentara la oferta para México de recursos financieros externos.

Como consecuencia de ello, las autoridades macroeconómicas pudieron concentrar su atención a la tarea de reducir la inflación y a incrementar el crecimiento económico. Así, la reacción de política económica al aumento de las entradas de capital debió haberlas considerado como parcialmente temporales. Esto implica que el gobierno debió seguir una política para suavizar el ingreso, con una postura fiscal restrictiva, y de ser posible, mejorar la proporción de deuda externa y amortizaciones a ingresos externos y a reservas internacionales.

La perturbación positiva de oferta que se derivó del aumento de la oferta financiera externa, se reforzó con reformas estructurales adicionales, la más importante fueron; el Programa de Privatizaciones, la Liberalización del Sector Financiero y la Firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Las principales privatizaciones y la liberalización del sector financiero se llevaron a cabo en el período 1989-1991. La primera transferencia de activos de Telmex se realizó en diciembre de 1990, y para octubre de 1991 habían sido privatizados todos los bancos comerciales. Al mismo tiempo, con la liberalización financiera, después de 1988-1989 se permitió la libre determinación de las tasas de interés, se eliminó tanto el crédito dirigido como los requerimientos de reservas para los depósitos denominados en pesos, y se autorizó la reducción de las barreras de entrada al sector bancario al promulgarse una nueva ley en 1991. Es posible que estas reformas estructurales hayan tenido un impacto importante para promover mayores flujos de capital externo, debido a que crearon nuevas oportunidades de inversión en el sector privado

Pese a todo lo anterior, en 1992 y 1993 la economía se desaceleraba al tiempo que la inflación seguía cayendo. Este es quizá el ejemplo más claro en el período 1990-2000 de una desaceleración de la demanda agregada producto de políticas económicas. Toda vez que las perturbaciones positivas de oferta de 1990-1991 habían ya contribuido a un mayor crecimiento y a una reducción de la inflación, para reducir aún más la inflación era necesario implementar políticas restrictivas o que se presentaran perturbaciones de oferta adicionales. El elevado déficit de la cuenta corriente sugería la conveniencia de un ajuste fiscal adicional para evitar un mayor deterioro y un aumento en la probabilidad de una perturbación negativa de oferta financiera.

3.4 CONSIDERACIONES DEL CAPÍTULO TRES

Pro lo que se refiere al capítulo tercero, encuentran varios aspectos relevantes, entre ellos la reforma fiscal que comenzó en 1985. Su principal propósito fue el de sustituir un sistema ineficiente por uno basado en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y en un Impuesto Sobre la Renta (ISR) eficiente. Gradualmente, los subsidios, los paraísos fiscales internos y las exenciones fueron eliminados, en términos de las políticas comerciales, este período inició con reformas para abrir aún más la economía.

Asimismo, en la década de los noventa, destacó la modificación a la tasa del Impuesto al Valor Agregado y las medidas orientadas a reducir el alcance de los regímenes preferenciales y de los estímulos fiscales que beneficiaban a un pequeño segmento de contribuyentes.

Por otro lado, el Gobierno Federal continuó introduciendo cambios en la administración tributaria, con el fin de fortalecer la recaudación procedente de los impuestos, simplificar los trámites que deben seguir los contribuyentes para cumplir con sus obligaciones fiscales y mejorar los procesos de vigilancia del adecuado cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Además, en la parte final de este capítulo, se hace énfasis en como fue la aplicación de las políticas a las aplicadas en cuando se estaba dando el impacto de las perturbaciones exógenas, por los cambios que se estaban dando de forma interna en nuestro país.

CAPITULO IV

4.1 EL DESTINO DEL GASTO EN RUBROS SOCIALES

4.1.1 LA SALUD

Algunos países del continente americano han iniciado reformas a los sistemas de seguridad social, éstos procesos y los nuevos esquemas tienen algunos rasgos comunes, los sistemas mantienen las contribuciones obligatorias, que se determinan en función de los ingresos de los afiliados al seguro, otra característica en común es la búsqueda de estructuras más universales, lo que supone la configuración de sistemas menos fragmentados y con cobertura familiares. Las reformas presentan diferencias fundamentales, que se pueden tipificar en tres modelos, con distintas combinaciones de seguros públicos solidarios y seguros privados, y por consiguiente diferencias en cuanto a las estructuras de financiamiento, acceso y beneficios.

El primer modelo se caracteriza por introducir la equivalencia a nivel individual en los seguros privados, la competencia en el aseguramiento y la segmentación de la estructura. El segundo por la equivalencia a nivel colectivo, el seguro universal, la competencia en la administración del seguro y la integración progresiva de estructuras segmentadas. El tercero presenta la equivalencia a nivel educativo y seguro universal con administración y estructura financieras únicas.

MODELOS Y CARACTERÍSTICAS DE LAS REFORMAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MATERIA DE SALUD					
Características		Modelos			
		Tradicional	Dual	Estratificado	Integrado
Régimen Contributivo	<i>Aseguradores / fondos</i>	Públicos, múltiples según predefinidos empleador	Privados y públicos múltiples a elección del afiliado	Único, Público	Único, público
	<i>Administradoras de seguros</i>	No	No	Múltiples, privados a elección del usuario	No
	<i>Protección</i>	Casi total con protección por espera de turno y calidad	Seguro privado: según monto cotizado y riesgos del afiliado. Seguro público: casi total, con restricción por espera de turno y calidad	Casi total predefinido por autoridad reguladora y con parámetros de calidad.	Casi total predefinido
	<i>Solidaridad</i>	Entre afiliados a cada asegurador	Solo en seguro público	Entre todos los afiliados, más transferencia a sector subsidiado	Entre todos los afiliados
	<i>Prestadores</i>	Proveedores predefinidos dependientes del asegurador públicos o privados contratados por el asegurador	Proveedores públicos o privados, con libre elección total o entre proveedores predefinidos	Múltiples públicos o privados predefinidos independientes del administrador	Predefinidos, casi todos públicos, del asegurador y del sistema nacional de salud
	<i>Cobertura familiar</i>	En ocasiones	Sí	Sí	Sí
	<i>Aportes</i>	Bipartito	Del trabajador	Bipartito	Tripartito
	<i>Copagos</i>	No, si se utiliza el prestador asignado	Sí	Sí	
Régimen Subsidiado	<i>Solidaridad</i>	Vía presupuesto público	Vía presupuesto público y cotizaciones	Vía presupuesto público o cotizaciones	Vía presupuesto público
	<i>Sector público</i>	Atiende a los no asegurados según demanda	Financia y atiende a quienes no pueden cotizar	Cofinancia seguro parcial para los pobres y atiende a los pobres no asegurados.	Financia a los pobres su incorporación al sistema único

FUENTE: Ocampo, José Antonio, Equidad, Desarrollo y Ciudadanía, Agenda Social tomo II, p. 119

4.1.2 SISTEMAS DE ATENCION

Existen dos principios que inciden en el combate a la mortalidad: los *rendimientos decrecientes* y los *riesgos en competencia*; de acuerdo con el primero de estos principios, después de grandes logros, se requiere de esfuerzos proporcionalmente mayores para obtener avances adicionales en el combate a la mortalidad esto significa que las entidades con mejores niveles de salud requieren de mayores inversiones para obtener mejoras sustanciales, el segundo de los principios indica que cuando se obtienen avances en el combate a una enfermedad en particular, el nicho que ocupaba dicha enfermedad tiende a ocuparlo un riesgo emergente.

La mortalidad infantil en México se da por dos fenómenos, las muertes en niños en nuestro país se redujeron a un ritmo acelerado durante los últimos 20 años, y aunque la tendencia sigue siendo decreciente, la velocidad de disminución se ha reducido y se han requerido mayores y mejores esfuerzos para lograr avances adicionales. Destacan dentro de estos esfuerzos las estrategias prioritarias y la focalización que en algunos casos han permitido volver a acelerar el ritmo de descenso de la mortalidad.

El cambio en la mortalidad infantil no sólo se refiere a sus causas, también involucra a su patrón temporal. Actualmente abatidas muchas de las infecciones comunes, la gran mayoría de las muertes ocurren durante las primeras etapas de la vida. Aun más, casi la mitad de las muertes infantiles ocurren antes de cumplir un mes de vida y se asocian a malformaciones congénitas o afecciones peri natales.

La mortalidad materna plantea serios problemas en materia de calidad del servicio, sobre todo de las urgencias obstétricas, y la necesidad de incrementar el acceso de todas las madres a una atención materna oportuna, de ahí la importancia del programa implementado por el Estado "Arranque parejo en la Vida".

En pocas enfermedades del nuevo perfil epidemiológico del país hay un componente preventivo tan claramente identificado como en el cáncer pulmonar. Más de 80% de los casos de esta enfermedad se asocian a la exposición a las sustancias químicas contenidas en el tabaco.

Las causas externas de mortalidad, accidentes, homicidios y suicidios ocasionan 10% de las defunciones en México. Su importancia relativa, sin embargo, se acrecienta si el análisis se limita a las personas de entre 20 y 40 años de edad, donde ocasionan 42% de los fallecimientos. Estas causas de muerte son particularmente importantes en los hombres, donde ocurren 8 de cada 10 muertes asociadas a causas externas.

La distribución por género de la mortalidad debido al SIDA muestra un cambio similar al que se observa en otras partes del mundo. Este fenómeno se caracteriza por un incremento que en nuestro país es ligero pero claramente identificable en el número de mujeres que mueren por esta causa y una reducción acelerada de la mortalidad masculina. La tuberculosis, por su parte, ha descendido a un ritmo de 0% en promedio cada año desde 1997. Algunos factores que han contribuido a este avance son los progresos en la identificación de los individuos afectados y la mejora en los esquemas de tratamiento.

4.1.3 CALIDAD.

Entre los reclamos más frecuentes de los usuarios de los servicios de salud se encuentran el trato recibido por parte del personal médico y no médico de las unidades de salud, y los largos tiempos de espera que se requieren para recibir atención médica. Debido a lo anterior, el estado implemento programa la Cruzada Nacional por la Calidad de los Servicios de Salud el cual fijo entre sus prioridades el monitoreo de los tiempos de espera tanto en servicios de consulta externa como en servicios médicos de urgencia.

Las cifras de este sistema muestran buenos niveles de satisfacción con los tiempos de espera y reducciones en los tiempos de espera promedio, pero todavía permiten visualizar una importante área de oportunidad en el porcentaje de usuarios que tienen que esperar más minutos de los que se considera como aceptable.

4.1.4 MEJORES DESEMPEÑOS.

La Cruzada Nacional por la Calidad de los Servicios es la estrategia sectorial que busca fomentar una cultura de calidad en la prestación de servicios de salud. El programa, además de monitorear el comportamiento de diversos indicadores en las unidades de salud, lleva a cabo una valoración del compromiso de los estados con la cruzada.

En materia de salud pública, hubo programas que se evaluaron en el marco de la iniciativa conocida como "*Caminando a la Excelencia*". El Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica (SINAVE) es una de las fortalezas del sistema de salud mexicano. Este sistema actualiza constantemente la información sobre 117 enfermedades sujetas a vigilancia, lo que permite ofrecer respuestas oportunas a las contingencias epidemiológicas, en términos generales, las calificaciones estatales del Programa de Vacunación fueron muy altas.

4.1.5 DESEMPEÑO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DE SALUD

México da atención a seis grandes rubros: I) Mortalidad intra-hospitalaria; II) Productividad y disponibilidad de recursos; III) Calidad de la atención; IV) Seguridad del paciente; V) Gasto e inversión, y VI) Trato y satisfacción del paciente.

La mortalidad hospitalaria se refiere tres aspectos: mortalidad infantil, mortalidad materna y mortalidad en adultos mayores. Las transiciones demográfica y epidemiológica, así como la modernización del sistema de salud, ocasiona que la mayor parte de las muertes ocurran en hospitales. Sin embargo, el análisis de las muertes hospitalarias se enfrenta a la carencia de herramientas que permitan ajustar las tasas de mortalidad por variables como la gravedad del padecimiento inicial.

Las cifras de productividad colocan al IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social) en la primera posición, pero sus cifras son tan altas que permiten inferir problemas de saturación de los servicios. La productividad más baja, en el extremo opuesto, es la de los servicios de PEMEX (Petróleos Mexicanos), resultado esperado dada la disponibilidad de recursos en este subsistema.

La disponibilidad de recursos pone en la mesa del debate un problema adicional a los ya mencionados, las cifras de la población que cada institución atiende son motivo de discusión. En general, podemos afirmar que las cifras derivadas de los registros administrativos son mayores a las que se pueden inferir de encuestas y censos de población, a fin de eliminar la incertidumbre sobre la población que cada institución atiende, será necesario desarrollar padrones nominales de beneficiarios, como el que ya tiene el Seguro Popular.

El gasto por componentes muestra que el IMSS es la institución que más gasta en administración y que PEMEX es quien más invierte en medicamentos y material de curación.

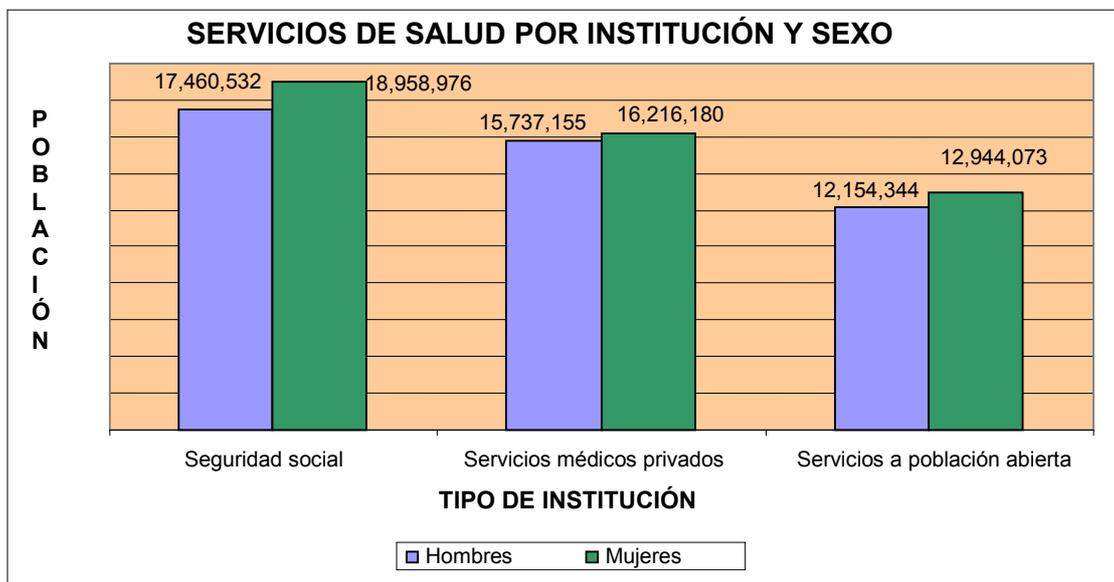
La saturación de los servicios en el IMSS y el ISSSTE (Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado) juegan un papel importante en los bajos niveles de trato adecuado en esas instituciones. En términos generales, en todas las instituciones se observa una mayor satisfacción de los usuarios con los servicios ambulatorios que con la atención hospitalaria, hallazgo que es consistente con otros estudios sobre este tema.

México ha mostrado ser una herramienta muy útil de rendición de cuentas y ha estimulado el análisis del desempeño del sistema nacional y estatal de salud. El esfuerzo de este permite empezar a evaluar el desempeño de nuestras instituciones públicas de salud. Esperamos que ello contribuya a mejorar la

accesibilidad, la calidad, la oportunidad de los servicios, el nivel de protección financiera, y el nivel de conciencia sobre los derechos de los mexicanos en materia de salud.

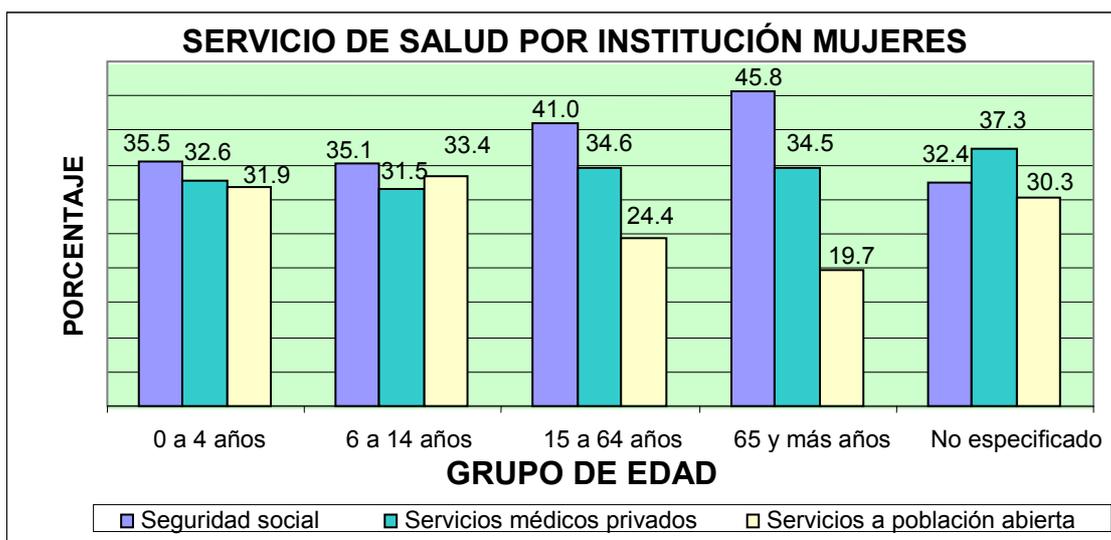
Los siguientes cuadros muestran como ha sido el comportamiento de los servicios de salud de 1990 al 2000:

SITUACIÓN DE LA SALUD 1990 -2000



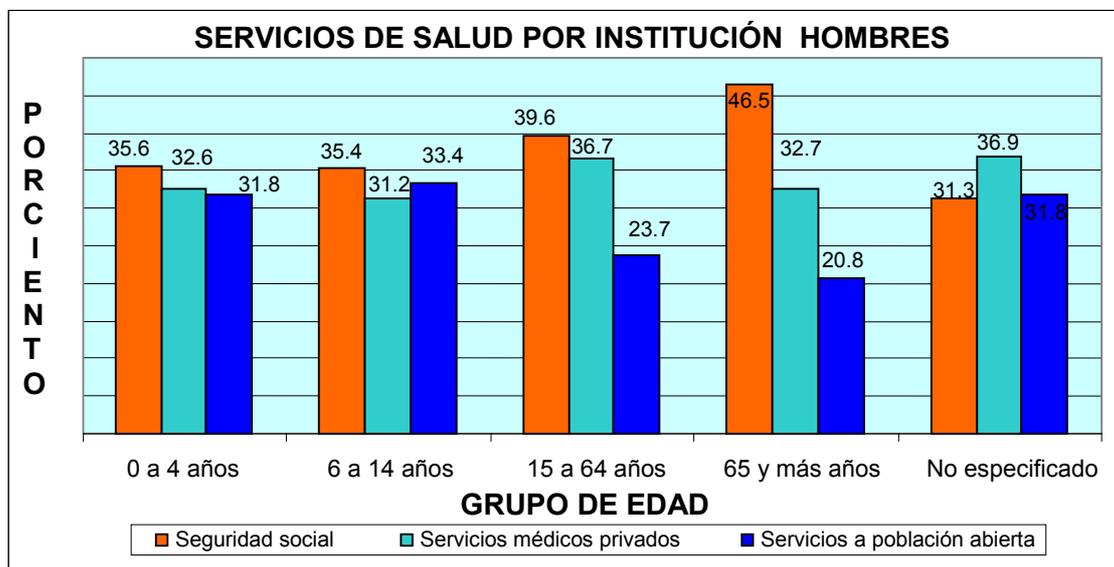
Fuente: Elaborado con Información del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática

De acuerdo con lo observado en el cuadro anterior, se puede observar que en la década de los noventa, el mayor crecimiento por tipo de seguridad social y sexo, se dio en el aspecto social, al crecer en 8.6%, en los servicios por tipo de población abierta en 6.4% y 3.0% en servicios médicos privados.



Fuente: Elaborado con Información del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática

De acuerdo con la gráfica anterior, podemos observar que el mayor crecimiento por servicios a la población abierta, se dio en las mujeres de 0 a 4 años, por servicios médicos privados, de mujeres de 15 a 66 años y en servicios de seguridad social, se dio en personas mayores a los 66 años.



FUENTE: Elaborado con Información del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática

Referente a la atención en hombres, por institución de seguridad social, el mejor porcentaje se presentó en hombres mayores a los 65 años, por servicios médicos privados en personas de 15 a 64 años y por servicios de atención a la población abierta, se dio de 6 a 14 años.

En el 2000 el país contaba con una total de 97,4 millones de habitantes, con una tasa de crecimiento anual de 1.4 y de fecundidad de 2.4, siendo la esperanza de vida al nacer de 75.3 años, esta población mexicana se distribuye en 32 estados y en 2,444 municipios.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) en México fue de 0.790 ocupando el lugar 51 con un nivel de desarrollo medio. En los últimos años creció la población en condiciones de pobreza, ascendiendo a 40 millones y a casi 18 millones quienes viven en pobreza extrema.

Existen tres grandes segmentos: las instituciones de seguridad social, compuesto por el IMSS que es el mayor, el ISSSTE, los servicios médicos de PEMEX, de la SEDENA y de la Secretaría de Marina; los servicios de salud a población no asegurada, proporcionados básicamente por la Secretaría de Salud (SSA) y el Programa IMSS - Solidaridad; y un tercer segmento que integran los servicios privados, bastante fragmentado.

La razón de médicos por 10 mil habitantes en 1997 fue de 11.2, llegando a 12.1 en el 2000. La razón de enfermeras por 10 mil habitantes pasó de 18.3 a 18.8 en igual período. Entre los sectores público y

privado había 75.9 camas por mil habitantes, 1.8 laboratorios clínicos, 0.2 bancos de sangre, 2.0 equipo de radiodiagnóstico y 7.0 salas de parto.

La Ley General de Salud precisa que la Secretaría de Salud es la institución rectora del sistema, responsable de elaborar las normas oficiales mexicanas del ramo, convocar los grupos interinstitucionales y concentra las estadísticas sanitarias. Entre sus funciones básicas destacan: actualizar la normatividad de regulación sanitaria, evaluar la prestación de los servicios y operar el sistema nacional de vigilancia epidemiológica.

Entre 1997 y 1999 el gasto total per cápita en salud disminuyó quedando en 2,988 pesos, pese al aumento del gasto público per cápita en 5.8% en ese periodo. Por su parte, el gasto en salud como porcentaje del PIB fue de 5.5% en 1999, ligeramente inferior a 1998 (5.6%) pero superior a 1996 (5.1%). El IMSS es la institución de salud con el mayor gasto, siendo del 1.5% del PIB en el 2000. Cada institución pública conforma su propia red de servicios y el IMSS es quien otorga el mayor número de prestaciones, seguida por la SSA y el ISSSTE.

El programa de Reforma del Sector Salud 1995-2000 dejó como saldo la ampliación de la cobertura, que según estimaciones dadas por la SSA, se había reducido la población sin acceso a servicios básicos de 10 millones que existían en 1995 a 0.5 millones en el 2000. Se observó una disminución en la morbilidad y mortalidad por cólera, malaria, dengue y enfermedades prevenibles, así como el mantenimiento de la tendencia a la disminución de la mortalidad infantil, y se considera que hubo un dinamismo de la participación social en salud expresada en el desarrollo alcanzado por el movimiento de municipios por la salud, con más de 1,500 incorporados en el año 2000.

El Programa Nacional de Salud del 2000 precisó tres grandes retos para el sistema de salud: equidad, calidad y la protección financiera, para enfrentarlos enuncia 10 estrategias de trabajo, que en conjunto se componen de 66 líneas de acción con 43 programas para llevarlas a efecto. El gobierno anterior había impulsado la ampliación de la cobertura del sistema, principalmente a la población rural, mediante un paquete básico de servicios de salud que contaba de 13 intervenciones que caracterizó como de bajo costo y alto impacto.

El sistema de servicios de salud está segmentado en tres grandes grupos, de acuerdo a la inserción laboral y con la capacidad de pago de las personas, y al interior de estos el acceso a la atención se encuentra fragmentado en varias instituciones, según se describe a continuación:

Los trabajadores de la economía formal deben afiliarse por ley a alguna institución de seguridad social. En el 2000 esta población ascendía alrededor de 50 millones de personas, siendo el IMSS la institución

con mayor número de asegurados, seguido por el ISSSTE, PEMEX, la SEDENA, Marina y diversos seguros para trabajadores estatales.

CARACTERÍSTICAS DE LOS SERVICIOS DE SALUD CON SEGURIDAD SOCIAL

CARACTERÍSTICAS	IMSS	ISSSTE	PEMEX	SEDENA	ESTATALES
Naturaleza jurídica	Órgano tripartita (gubernamental, empresarial y trabajadores)	Institución pública con personalidad jurídica y patrimonio propio	Empresa pública con personalidad jurídica y patrimonio propio	Secretaría de estado	Instituciones públicas en varios estados
Fuentes de financiamiento	Federal, empleado y empleador	Federal y empleado	Propia	Federal	Federal, estatal y empleado

Fuente: Elaborado con información de los estudios realizados por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados

El sistema para la población abierta o no asegurada (fue de 48 millones de personas) incluye los servicios de la Secretaría de Salud (SSA), que opera en áreas urbanas y rurales de todo el país y el programa IMSS-solidaridad que atiende a población de zonas rurales definidas, (alrededor de 11 millones de personas de 14 estados) la SSA se financia por el presupuesto de la federación y de los gobiernos estatales, esencialmente y tienen ingresos por cuotas de recuperación de quienes pueden pagar, mientras que el IMSS – solidaridad recibe una asignación presupuestal del gobierno federal y cuenta con el apoyo administrativo del IMSS.

SERVICIOS DE SALUD PARA POBLACIÓN ABIERTA

Características	SSA	IMSS - SOLIDARIDAD
Naturaleza jurídica	Secretaría de estado	Programa dentro del IMSS
Descentralización	Muy avanzada	Desconcentración administrativa
Fuentes de financiamiento	Federal, estatal y cobro por servicios	Federal apoyado por la administración del IMSS

Fuente: Elaborado con información de los estudios realizados por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados

El sector privado funciona en un contexto poco supervisado, brinda una atención de calidad desigual con precios variables y bastante fragmentados. En 1999 se contaban con 2,950 unidades médicas privadas con servicios de hospitalización, que sumaban 31,241 camas, de las cuales 48% estaban en establecimientos con menos de 15 camas.

4.1.6 RECURSOS DEL SISTEMA DE SALUD

En los 10 años de 1990 a 2000 creció el número de profesionales y técnicos que trabajaban en instituciones públicas de salud, aumentando las tasas de médicos y enfermeras.

En el siguiente cuadro se muestran el comportamiento de este personal.

**RECURSOS HUMANOS CONTRATADOS EN EL SECTOR PÚBLICO
(Personas)**

Tipo de recurso	1990	1995	2000	Variación % 1995-1990	Variación % 2000 - 1995
Total de médicos	89,330	118,254	140,629	32.4	18.9
Total de enfermeras	130,519	166,496	190,335	27.6	14.3
Personal de servicios de diagnóstico y tratamientos	21,809	27,386	36,388	25.6	32.9
Egresados de postgrado en ciencias de la salud	3,807	3,024	N.D.	(20.6)	N.C.
Médicos por 10 000 hab.	11	11	12	0.0	9.1
Enfermeras por 10 000 hab.	16	18	19	12.5	5.6

Fuente: Elaborado con información de los estudios realizados por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados

N.D. No disponible

N.C. No cuantificable

La Secretaría de salud (SSA) contrata al mayor número de médicos y el IMSS de enfermeras, mientras que el resto de las instituciones no alcanzan ni la mitad de los contratados por estas dos. Trabajaban en el sector privado casi 63 mil médicos en 1999, de los cuales 27, 501 eran contratados en unidades médicas privadas, el resto eran vinculados por acuerdos especiales.

DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LAS INSTITUCIONES DE SALUD 2000

Institución	Médicos	Enfermeras	Auxiliar	Personal administrativo
SSA	54,293	73,502	15,438	41,521
IMSS Solidaridad	5,541	6,847	294	2,210
IMSS	53,473	79,100	13,879	84,246
ISSSTE	17,886	20,052	3,230	10,790
PEMEX	2,386	2,678	527	674
SEDENA	1,753	2,128	1,951	N.D.
MARINA	829	1,025	196	421
SECTOR PRIVADO	62,951	29,365	4,791	12,744

Fuente: Elaborado con información de los estudios realizados por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados

4.1.7 LAS FUNCIONES DEL SISTEMA DE SALUD

La SSA es la institución rectora del sistema y elabora las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) donde se establecen los procesos y contenidos específicos de la regulación sanitaria nacional. El ordenamiento jurídico del sector se basa en dos leyes generales, actualizadas periódicamente a iniciativa del gobierno: Ley General de Salud y la Ley General del Seguro Social, cuyas actividades se realizan a través de NOM, Reglamentos, reglas de Operación y Acuerdos de las Instituciones Públicas Publicadas en el Diario Oficial de la Federación(DOF). La Federación elabora y revisa las NOM, convoca a los grupos interinstitucionales y concentra las estadísticas de salud, ya que no existe un verdadero sistema nacional de información, sino un conjunto, es decir cada institución pública tiene el propio, de subsistemas estructurales y desconcentrados que generan información sobre población, cobertura, recursos, servicios prestados y daños a la salud.

Existen dos importantes instancias de regulación y coordinación sectorial: el Consejo de Salubridad General; órgano dependiente de la presidencia de la república encargado de la coordinación intersectorial en salud; y el Consejo Nacional de Salud, órgano de carácter federal para la coordinación territorial de las políticas de la salud, integrado por el secretario de salud y 32 secretarios estatales del ramo.

La supervisión y control del gasto público lo hace la Oficialía Mayor de cada institución, bajo directrices y en estrecha coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien transfiere los recursos financieros, y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo que supervisa el gasto

Cada prestador público realiza la conducción, financiamiento, aseguramiento y provisión de servicios de salud a su población objetivo, contando para ello con su propia red de unidades de atención.

Los mayores avances en descentralización los tiene la SSA, gozando las facultades para radicar plazas, contratar personal y ejecutar la organización, gestión y control de los servicios de salud. El IMSS inició en el año 2000 un programa de desconcentración de funciones administrativas financieras y médicas a las 7 direcciones regionales y 37 delegaciones (a partir de 2002 son 4 y 25, respectivamente), que proyecta seguir avanzando hacia niveles más operativos a través de la creación de 139 Áreas Médicas de Gestión Desconcentrada (AMGD). El ISSSTE, SEDENA y PEMEX trabajan bajo esquemas más centralizados de manejo presupuestario y toma de decisiones.

La acreditación de las escuelas de medicina y enfermería la realizan las asociaciones que agrupan estas instituciones y alcanza poco desarrollo en el 2000 estaban acreditadas 23 de las 78 escuelas o facultades de medicina y 5 de las más de 300 de enfermería. La certificación de los médicos es controlada por los consejos de las diversas especialidades, bajo la coordinación de las Academias Nacionales de Medicina y de Cirugía.

Existe un mecanismo para la certificación de médicos generales que coordina el Consejo Nacional de Medicina General. En 1999 se inició la certificación de hospitales bajo la responsabilidad del Consejo de Salubridad General, que hasta el año 2000 dictaminó sobre 518 hospitales de los cuales 422 fueron certificados.

El IMSS y el ISSSTE son las principales instituciones que dan cobertura médica y hospitalaria a la población mexicana. Existen, además, otros fondos de seguridad social que complementan los programas de salud y servicio social, tales como los mantenidos por PEMEX y la SEDENA; otros fondos para personas no aseguradas son la SSA y el IMSS-Solidaridad. Atendiendo a las cifras correspondientes al año 1996, el gasto más alto por persona en salud corresponde a PEMEX con 3,401 pesos, mientras que entre los fondos para no asegurados el gasto es de 289 pesos como promedio.

En el año 1995, el gasto total en salud fue de 50,974 mdp, representando el 4,1% del producto interno bruto, del cual 28,530 millones corresponden al gasto público y 22,444 millones al gasto privado. Para 1996 las cifras estimadas registran un ligero descenso que supone una reducción del porcentaje del PIB al 3,9%, con un gasto total estimado por persona de 529 pesos (equivalentes a 160 dólares).

Las cifras facilitadas sobre el gasto privado están basadas en el análisis de la Encuesta Nacional Ingreso-Gasto de los Hogares de 1992, donde se considera una expansión anualizada con respecto a la población total.

Los servicios y programas organizados por el Sistema Nacional de Salud han prestado especial atención a ciertos aspectos, como son la prevención de accidentes y enfermedades (de forma especial infecciosa y parasitaria) y la consolidación de los programas de vacunación. El Programa de Vacunación Universal consolida el sistema básico de vacunación en niños menores de cinco años y comienza a tener resultados importantes.

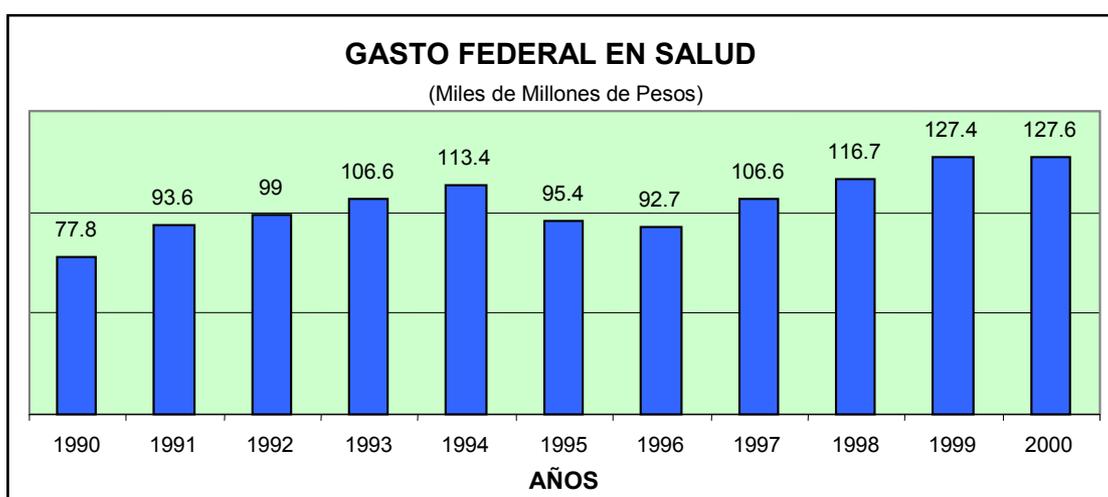
La denominada "población derechohabiente" está integrada por los trabajadores asegurados y por sus familias o sus dependientes económicos; todos ellos son atendidos por los principales organismos de salud (IMSS, ISSSTE). De un total de 47, 849,734 derechohabientes, el IMSS, la institución de mayor importancia, cubrió en 1994 a 36, 478,000 personas, en tanto que el ISSSTE daba cobertura a 9,041,800 personas. Las cifras para 1997, registran un aumento en la población derechohabiente a 48,813,217 personas. Según datos de población y cobertura del sistema de salud, en 1997 el 36,3% de la población podría contar con asistencia, según la infraestructura disponible.

La infraestructura del sector sanitario mexicano en 1995, fue de la siguiente forma: 121 médicos, 45 consultorios y 90 camas por cada 100,000 habitantes; 36.1 intervenciones quirúrgicas por cada 1,000 habitantes; y 11 consultas diarias por médico. Todas estas cifras contrastan con las registradas en 1994,

observándose un incremento generalizado de todas ellas, ya que en este año se registraron 114 médicos, 44 consultorios y 86 camas por cada 100,000 habitantes; 33 intervenciones quirúrgicas por cada 1,000 habitantes; y 10 consultas diarias por médico.

Las cifras de 1996 muestran la tónica ascendente en lo relativo al número de médicos, con 123 por cada 100,000 habitantes aunque, sin embargo, disminuye el número de camas a 73 por cada 100,000 habitantes, el sistema de la salud mexicano cuenta con 172 enfermeras por cada 100,000 habitantes.

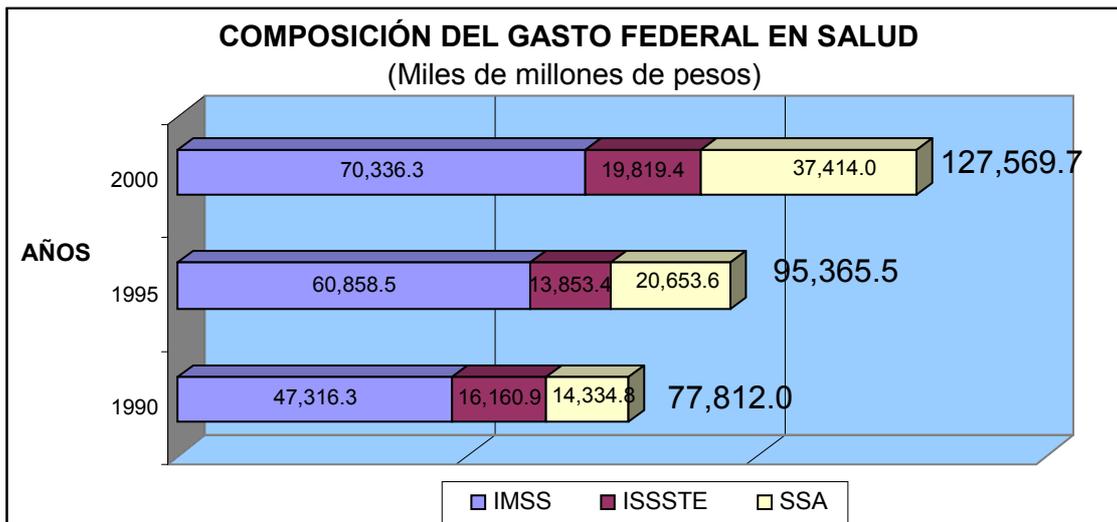
El presupuesto para salud, en el año 2000, representó un crecimiento real de 12.5 % respecto del ejercicio de 1994, su nivel es el más alto en las dos últimas décadas.



Fuente: Elaborado con Información del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática

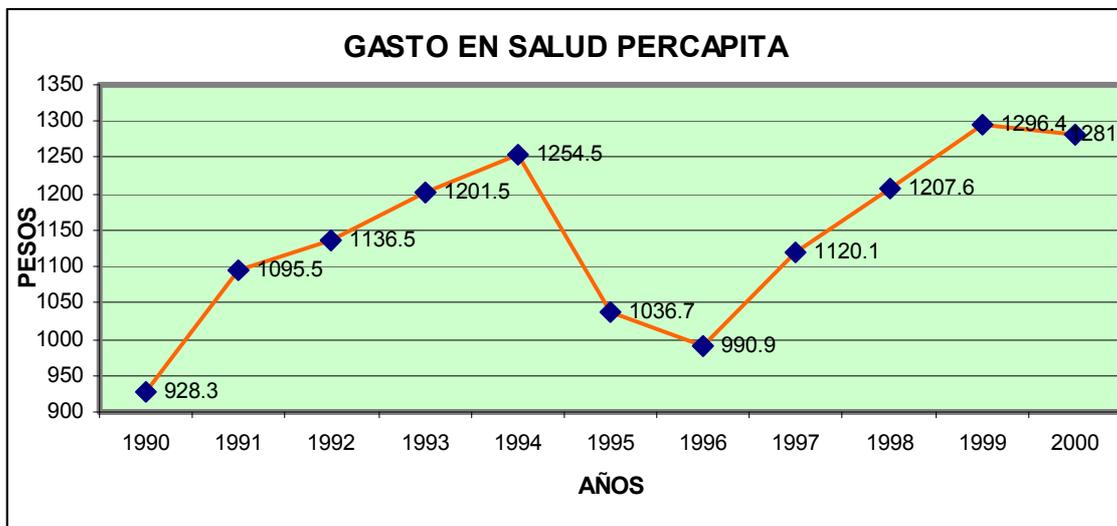
1/ Incluye el presupuesto de la SSA, el FASSA del Ramo 33, y el gasto en salud del IMSS y del ISSSTE. A diferencia de los datos que se presentan en la clasificación funcional, en esta serie se incluye el gasto total, el cual considera las aportaciones al ISSSTE y Fovissste del personal del Sector Salud

El presupuesto en salud destinado a la población abierta, esto es, aquella que no tiene acceso a las instituciones de seguridad social como el IMSS o el ISSSTE, modificó su participación de 21.7 % en el sector en 1995, a 29.3 % en el 2000. El gasto para atender a este sector de la población experimentó un aumento real de 81.1 % en el mismo periodo, superior al 33.8 % en que lo hizo el gasto total en salud.



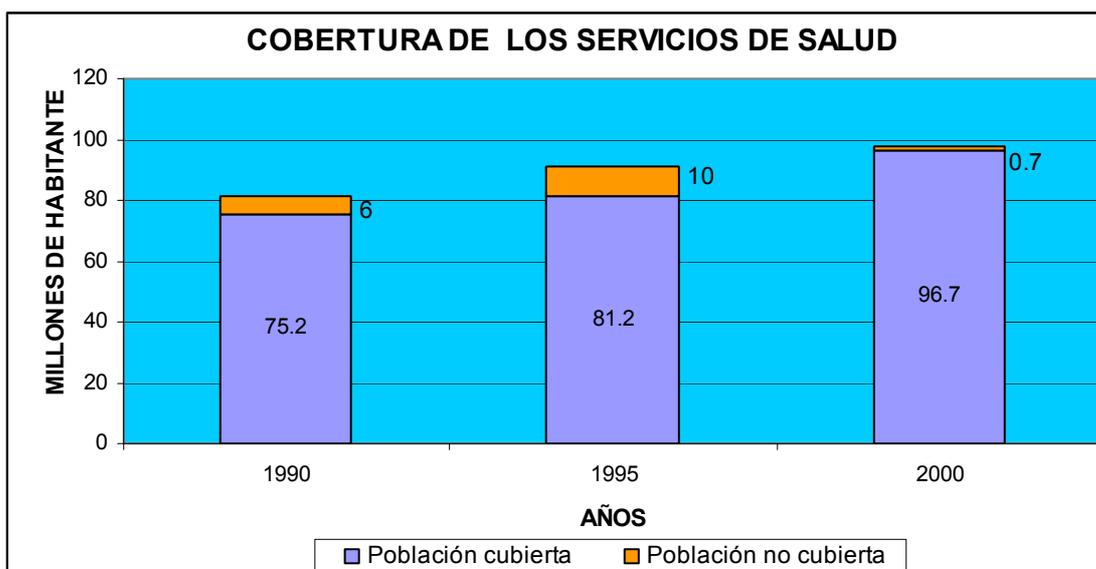
Fuente: Elaborado con Información del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática
 1/ Incluye Secretaría de Salud, Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, FASSA del Ramo 33, Programa IMSS-Solidaridad y componente de salud del Progresá.

El presupuesto en salud permitió que el nivel de gasto per cápita creciera 2.1 % en términos reales respecto de 1994 y en 38.0 % con relación a 1990.



Fuente: Elaborado con Información del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática

Las instituciones públicas de salud incorporaron a 21.5 millones de mexicanos a los servicios básicos durante la década que concluye, de los cuales 15.5 millones fueron incorporados durante la presente Administración. Así, en el año 2000 se otorgaron servicios básicos de salud al 99.3 % de la población.



Fuente: Elaborado con Información del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática

1/ Se utilizaron los niveles de población correspondientes al Censo General de Población y Vivienda; y, Conteo de Población y Vivienda elaborados por el INEGI.

Los recursos dedicados a la expansión y mantenimiento de la infraestructura han mostrado una tendencia decreciente a lo largo de los últimos años. Actualmente existe una gran disparidad en los estados respecto a la disponibilidad de infraestructura, acusadamente los estados con niveles de marginación muy alto y alto son los más rezagados.

Para evitar que las entidades federativas que no tienen capacidad suficiente para generar ingresos propios y por ende incumplan con la responsabilidad de realizar la aportación solidaria estatal afectando con ello el servicio de salud.

La medida de suspender la transferencia de los recursos federales a las entidades federativas hacia los gobiernos de los estados afectaría la prestación de los servicios así como los derechos laborales del personal de salud, aunque esta disposición va en contra del derecho a la salud.

La descentralización de los servicios de salud

La descentralización del sector salud en México comenzó a definirse durante el periodo presidencial de Miguel de la Madrid (1982-1988) cuando se elevó a rango constitucional el derecho a la protección de la salud y se estableció la concurrencia del gobierno federal y los gobiernos estatales en materia de salubridad general en 1983. El proceso se puso en marcha poco después de las reformas que establecieron el Sistema Nacional de Planeación otorgando a las dependencias del gobierno Federal el rol de coordinación de la política sectorial.

En el Plan Nacional de Desarrollo de la administración de Miguel de la Madrid, se estableció la descentralización de los servicios de salud de primero y segundo nivel dirigidos a la población abierta y con la promulgación de la Ley General de Salud, en 1984, se distribuyeron las competencias entre la federación y los estados. La operación de este nuevo esquema se instrumentaría con base en el Plan Nacional de Salud 1984-1988 y la Ley General de Salud.

En esta etapa, la descentralización de los servicios de salud en los ochenta involucró únicamente a catorce entidades federativas mediante la firma de acuerdos de coordinación que de acuerdo con lo establecido en el artículo 13 de la Ley General de Salud, tendrían la facultad de proveer los servicios de salud a la población abierta. Por su parte el ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Salud, se reservó las funciones normativas y de regulación con lo cual siguió siendo responsable de definir la política de salud nacional, certificar a los profesionales de la salud y consolidar la información estadística.

La descentralización de la salud no involucró la transferencia de las responsabilidades del gasto a los estados, si no que los servicios de salud a la población abierta se financiaban por medio de los recursos provenientes de fondos manejados por la Secretaría de Salud y a través de aportaciones estatales y cuotas de recuperación.

La Secretaría de Salud federal mantuvo las facultades de programación, presupuestación y ejercicio del gasto, así como la atribución de control y evaluación. Se estima que la proporción de financiamiento proveniente de los estados durante la descentralización de los ochenta, fue aproximadamente de 20% respecto del financiamiento total, y que esto representó su único margen de autonomía con respecto a la Federación.

El primer periodo del proceso de descentralización de los servicios de salud fue limitado por tres razones: la primera es que involucró solo a catorce de treinta y dos entidades federativas (incluyendo al Distrito Federal), por lo cual el resto continuó operando bajo un esquema centralizado. La segunda, es que no implicó la descentralización de las facultades presupuestarias. La tercera, que no acercó el diseño de la política pública en materia de salud a las necesidades estatales. Todo esto significa que el modelo no cumplió con uno de los preceptos más importantes del Federalismo: el fortalecimiento del vínculo con lo local y la formulación de las estrategias con base en las necesidades.

A mediados de la década de los noventa, durante la administración del presidente Ernesto Zedillo, se puso en marcha el Programa de Reforma del Sector Salud 1995-2000, con el propósito de acercar la toma de decisiones y los presupuestos de los servicios de salud a los lugares en que éstos se prestan, en particular a favor de los grupos que más lo necesitan. El programa sostenía como objetivo central ampliar y la profundizar del proceso de descentralización de los servicios de salud a la población abierta.

Esta descentralización se materializó en el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, firmado en 1996 por el gobierno federal, los gobiernos estatales y el Sindicato de Trabajadores de la Secretaría de Salud. El acuerdo incorporó a todos los gobiernos estatales al esquema de descentralización, con base en el Programa de Reforma sectorial que promovía una distribución más racional del gasto federal en salud, tomando en consideración indicadores de mortalidad y marginación y equilibrando el gasto per cápita en la materia.

El Acuerdo Nacional, firmado por los Estados, establecía una serie de principios, entre los que destacan:

- 1) Los estados manejarían y operarían directamente
 - A) los servicios de salud en el ámbito de su competencia,
 - B) los recursos financieros, con la posibilidad de distribuirlos de acuerdo con las necesidades de los servicios y con las prioridades locales.
- 2) Los estados participarían efectivamente en el diseño e instrumentación de la Política Nacional.
 - 1) El fortalecimiento del Sistema Nacional de Salud se habría de basar en la consolidación de los sistemas estatales.
 - 2) Las estructuras administrativas que operaban los servicios federales de salud se integrarían al ámbito estatal.

A diferencia del esquema de descentralización de los ochenta, a través del Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, se transferían a las entidades federativas los recursos federales, así como cierto margen de responsabilidad en la coordinación y operación directa de los servicios de salud.

El 29 de diciembre de 1997 se publicó en el DOF la adición del capítulo V para normar las transferencias de la federación a los estados de los Fondos de Aportaciones en la Ley de Coordinación Fiscal, Ramo 33, que es entre los que se encuentra el Fondo de Aportaciones para los Servicios de la Salud (FASSA). En el FASSA se incluían los recursos hasta entonces administrados por la Secretaría de Salud, que ahora se destinarían a apoyar el ejercicio de las atribuciones que los estados asumieron con la firma del Acuerdo Nacional, y al sumarse a los Convenios de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud.

Con la creación del FASSA, los estados obtienen mayor independencia de la federación para ejercer el presupuesto descentralizado en salud. La rendición de cuentas sobre el uso de los recursos se realiza a través de la cuenta pública y la fiscalización corresponde ahora a los congresos locales. Volveremos más adelante sobre este tema.

Las fallas del esquema de descentralización

Especialistas en el tema coinciden en que el proceso de descentralización de la salud ha derivado en una profundización de la desigualdad, no ha resarcido la ineficiencia en la prestación de los servicios, ha generado confusión con respecto a las atribuciones de los distintos niveles de gobierno, no ha logrado combatir la dependencia de los estados hacia la federación y ha creado mayores vacíos en términos de rendición de cuentas.

Una de las principales causas de las ineficiencias antes mencionadas es que la descentralización del sector salud parte de un grave y evidente contexto de inequidad. El modelo implementado en los noventa únicamente tomó en cuenta la infraestructura y la plantilla de personal existente en cada estado, pasando por alto si ésta, era suficiente y/o si operaba de manera efectiva. Aún más grave, quienes llevan a cabo este proceso no se basaron en un diagnóstico situacional y de necesidades de cada estado; esto es, no se basan en los perfiles epidemiológicos, el esparcimiento geográfico y la densidad de población y sus proyecciones futuras (es decir, la demanda de servicios a futuro), la composición cultural (en el caso de estados con una población indígena importante) y tasas de mortalidad, entre otras cosas. En consecuencia, la descentralización de la salud validó las distorsiones e inequidades acumuladas a lo largo de la historia.

Los criterios de asignación del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) se basan en los siguientes:¹

1. El inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal, utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas.
2. Los recursos que con cargo a las previsiones para servicios personales contenidas al efecto en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que se hayan transferido a las entidades federativas durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, para cubrir el gasto en servicios personales.
3. Los recursos que la Federación haya transferido a las entidades federativas durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, para cubrir el gasto de operación e inversión, excluyendo los gastos eventuales de inversión en infraestructura y equipamiento que la Federación y las entidades correspondientes convengan.

¹ Indicadores de Gasto Público Social de Países Seleccionados, elaborado por el centro de estudios de las finanzas públicas, de la Honorable Cámara de Diputados CEFP/033/2005

La descentralización en México responde a políticas que son ciegas a la heterogeneidad social y económica prevaleciente. La descentralización del sector salud hacia los estados no es más que una transferencia de responsabilidades del centro al nivel local, transferencia que no corresponde con la capacidad real para su cumplimiento y ejecución.

La insuficiencia de fuentes alternativas de ingresos a nivel estatal provoca que muchos no sean capaces de atender la creciente demanda de servicios de manera adecuada, con lo cual se provoca que al ser necesario aportar mayores recursos a un rubro, se desprovea de recursos a otros rubros. En este contexto se establecen nuevas reformas al esquema de financiamiento del Sector, que lejos de resolver los problemas o los agravan o los replican.

En teoría, las reformas tienen distintos objetivos: mejorar las condiciones de acceso a los servicios de salud, garantizar la sustentabilidad y la calidad en la provisión de los servicios y mejorar también las condiciones de equidad del sistema de salud pública, es decir, establecer mecanismos a fin de garantizar que se brinden servicios a los grupos de población marginados del sistema. El objetivo no es la eficiencia, sino promover que los servicios se provean de manera eficiente al mayor número de personas posible.

Lejos de este planteamiento ideal, en México la reforma se promovió con tres fines, solamente: promover la inversión pública, ordenar las asignaciones y corregir los desequilibrios presupuestales existentes. Posteriormente, se agregaron otros objetivos, particularmente establecer la corresponsabilidad entre órdenes de gobierno y con la ciudadanía.

De acuerdo con un documento de investigación de la Organización Mundial de la Salud, de 13,000 estudios relacionados con la reforma al sector en el mundo entre 1990 y 2000 sólo unos 200 (menos del 2 por ciento) establecían previsiones en materia de equidad. Este es un requisito indispensable para promover la mejoría en la calidad del servicio a nivel global y para cumplir con los objetivos de subsidiariedad y justicia social del sistema de salud, pero ha sido consistentemente marginado.

Por ello es importante destacar que la propuesta de reforma al sector salud solamente incorpora criterios cuestionables de equidad en lo individual (al establecer una escala de aportaciones), y esto por las importantes modificaciones en el Senado. Pero éste no es ni el único ni el más importante criterio de equidad. En contraste con la retórica, la reforma omite completamente criterios de subsidiariedad, incluso consideraciones elementales de vinculación y estructura organizacional.

De acuerdo con las tendencias de los procesos de reforma a los sistemas de salud, uno de los retos más importantes de la descentralización y devolución de facultades a las entidades y municipios es la necesidad de:

- 1) Promover y/o mantener una sólida y eficiente estructura de organización a fin de poder vincular efectivamente los distintos órdenes al federal,
- 2) Aumentar la capacidad técnica y ejecutiva en todos los niveles del sistema. Sin estas previsiones, y sin establecer en la ley y en la estructura organizacional del gobierno los cambios necesarios para garantizar esta vinculación, la reforma no sólo se desvía de los parámetros internacionales sino que implica un retroceso importante que puede ser peligroso en el mediano plazo.

4.1.8 DESIGUALDAD DE ACCESO A LOS SERVICIOS DE LA SALUD

Las fallas en el esquema de la descentralización han perpetuado la desigualdad de acceso a los servicios de salud entre los estados y al interior de los mismos, las altas tasas de muertes evitables existentes, sobre todo infantiles y maternas, derivan de la falta de acceso oportuno y de calidad a servicios de salud, a las cuales el proceso de descentralización no dio respuesta.

En México existe una relación positiva entre nivel de marginación y cantidad de población abierta, de tal modo que los estados con los mayores niveles de marginación, según CONAPO (Consejo Nacional de Población) muy altos y altos, son los mismos cuyo porcentaje de personas desproveídas de seguridad social son los más elevados. Asimismo, los estados con la mayor proporción de trabajadores sin pago y por cuenta propia son Oaxaca, Guerrero y Chiapas; estos estados se encuentran también entre los de mayores niveles de marginación.

El proceso de adelgazamiento del Estado que ha aparejado la restricción presupuestaria ha dado como resultado que en nuestro país el gasto público registre una constante tendencia a la baja. México tiene un gasto público, como proporción del producto interno bruto, inferior al promedio de los países de América Latina y se encuentra muy lejano del porcentaje de los países de la OCDE. Mientras en México el gasto público total, incluyendo el gasto de las entidades federativas, representa 26 por ciento del producto interno bruto, en Estados Unidos es de 37.7 por ciento, en Alemania de 58.6 por ciento y en Suecia de 73.5 por ciento. Para el conjunto de los países de América Latina el gasto público equivale a 27.2 por ciento del PIB.

Aunque la tendencia del gasto en salud ha sido creciente aún representa un bajo porcentaje del producto interno bruto, en consonancia con el bajo nivel del gasto público. De acuerdo con datos de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), en 1998 México destinó menos recursos para el gasto en salud que países como Colombia, Nicaragua, Costa Rica y Argentina, que para ese año destinó el equivalente a 3.9 por ciento del PIB.

El gasto federal para la atención de la salud de la población abierta, representó 29 por ciento del gasto federal en salud, no obstante que poco más de 50 millones de mexicanos carecen de seguridad social y, por ende, son los usuarios de este servicio de salud en el país.

En cuanto a los recursos asignados por medio de la SSA a obra pública, lo que observamos es una disminución constante y significativa desde 1998. Lo que resalta no es solo la caída de los recursos sino también el patrón de subejercicio de los mismos que se da en todos los años salvo en 2000. No solo fueron disminuyendo significativamente los recursos, sino que además éstos no fueron ejercidos. Se puede observar que en 1998 y 1999 el presupuesto aprobado para la obra pública en la SSA sobrepasó los 800 millones de pesos, de los cuales fueron gastados 400 millones, es decir, la mitad. En el año 2001 la SSA se gastó también la mitad de los recursos que se habían etiquetado para la obra pública.

En un federalismo que funciona, si las unidades son heterogéneas, las demandas y las respuestas públicas deberán ser tan variadas como las condiciones de cada localidad. Los gobiernos locales tendrán que ser fuertes y competentes para realizar efectivamente sus funciones. Pero un régimen federal también implica que las partes se encuentran unidas para realizar labores comunes por medio de un gobierno federal, que debe ser lo suficientemente competente como para llevar a cabo labores subsidiarias y compensatorias. Sin embargo, la tendencia del gasto para la atención a la salud muestra que el gobierno federal no ha sido competente para compensar las desigualdades entre las entidades federativas.

4.2 EDUCACIÓN

4.2.1 FACTORES NECESARIOS

Hoy en día existe una urgencia por actualizar los sistemas educativos para lograr mayor eficiencia en el uso de los recursos y elevar la calidad de la educación por ello las reformas de los sistemas educativos han introducido profundos cambios administrativos, institucionales, pedagógicos y financieros, si bien los avances en la calidad de la educación son todavía incipientes, y más embrionarios aún aquellos avances con impacto visible y positivo en la equidad en las condiciones de oferta y demanda educativa.

La dinámica interna del sistema educativo ha tenido poca conexión con la evolución del sistema productivo y con las transformaciones que han ocurrido en la sociedad, lo cual se ha reflejado en la debilidad de los sistemas de capacitación, y en los anacronismos en materia de contenidos y modelos de aprendizaje, por lo que la demanda de mejor competitividad, ligada a la expansión de los niveles medio y superior del sistema educativo a la evolución del sistema de ciencia y tecnología y a un vínculo real con las demandas del sector productivo; a la necesidad de desarrollar nuevas destrezas que respondan a la flexibilidad que hoy exige el mercado laboral; y a las demandas de las pequeñas y medianas empresas.

Los principales desafíos en el campo educacional deben dar orientación al conjunto de reformas, siendo los siguientes;

1. Continuidad educativa: buscar la continuidad educativa dentro del sistema educacional, con vistas a llegar dentro de plazo más cortos posibles a una cobertura universal en la educación secundaria.
2. Aumento en la calidad de educación: el cual implica seguir avanzando en herramientas de diagnóstico como son las pruebas de medición de calidad para darle mayor pertinencia a inversiones futuras; tomar acciones más resueltas para actualizar los estilos de aprendizaje y de enseñanza, dotar a las escuelas con un soporte informático y de tecnología audiovisual que permita transmitir a los educandos nuevas destrezas de adquisición de información y conocimientos: imprimirle mayor fuerza y dinamismo al mejoramiento curricular y capacitación docente; extender jornadas escolares y dotar de mayor infraestructura escolar a escuelas.
3. Mayor equidad de oportunidades educativas: se necesita una ampliación de la cobertura, que permita reducir las actuales brechas en las condiciones de acceso. La diversificación institucional de la educación, la consiguiente distancia entre escuelas de elite y la educación pública, junto con la diversificación de los medios de acceso al conocimiento obligan a promover una reforma educativa que permita igualar las oportunidades a una educación de calidad y la trayectoria de los

alumnos en el sistema educacional, lo cual implicaría garantizar a los sectores más desprotegidos una oferta educativa que les ayude a permanecer más tiempo en el sistema, adquirir información oportuna y contar por lo tanto con mayores opciones de movilidad socio-ocupacional en el futuro.

4. La adecuación de los sistemas educativos a las exigencias productivas y a la competitividad global basada en la incorporación de progreso técnico: esto implica impartir una formación para un desarrollo productivo que debe de tomar en consideración las destrezas propias de la sociedad de la información y el conocimiento.
5. Educación para el ejercicio de la ciudadanía moderna: la consolidación de la democracia como sistema político y el duro aprendizaje acumulado en largas décadas de sistemas autoritarios o clientelistas obliga a construir una cultura ciudadana moderna y de vocación democrática.

4.2.2 LAS REFORMAS EDUCATIVAS

Deberán de estar encaminadas a producir transformaciones en cuatro ámbitos: organizativos, financieros, cualitativos y de articulación sistemática;

Los organizativos:

- 1) El estado deberá de potenciar sus funciones de orientación estratégica, regulación, fomento de las autonomías y evaluación de los resultados.
- 2) Avanzar en los procesos de la descentralización a fin de incrementar los logros, la pertinencia y la eficiencia del sistema.
- 3) Impulsar el establecimiento de esquemas mixtos público-privados y el incremento de la autonomía de las escuelas.
- 4) Revalorizar económica y culturalmente la profesión docente mediante sistemas más meritocráticos.

Los financieros:

- 1) Incorporar esquemas flexibles de subvención y focalización que permita al estado ejercer funciones compensatorias y redistributivas.
- 2) Complementar las políticas centradas en la oferta educativa con mecanismos de promoción y subvención de la demanda.
- 3) El financiamiento estatal mediante la movilización de diversas fuentes de financiamiento que incluyan un volumen creciente de recursos privados.

La calidad:

- 1) Equilibrar la importancia fundamental otorgada a la cobertura con la que se asigna al incremento de la calidad y de los logros educativos.

- 2) Fomentar el desarrollo de los instrumentos confiables de evaluación que permitan calificar los sistemas en función de los beneficios que aportan a la economía, la sociedad y la cultura.

La articulación sistemática:

- 1) Deberá de tener un enfoque que integre la educación, la capacitación y la investigación entre sí y con el sistema productivo.
- 2) Establecer una relación entre educación, capacitación y empresa.
- 3) Promover un esfuerzo conjunto de universidades, empresas y gobiernos con el objeto de que el conocimiento que se imparta contribuya a elevar la competitividad

Por lo tanto, un cambio de este tipo requiere de un consenso amplio y permanente entre los diversos actores económicos, políticos y sociales con respecto a la educación que, además permite llegar a acuerdos básicos.

Un factor importante para poder realizar este cambio es tomar en cuenta el contenido y el ritmo de las reformas a realizar en la que se deberá de tomar la influencia de la infraestructura física y tecnológica de las escuelas, la capacidad y el compromiso de los docentes, la valoración de la educación formal por parte de la comunidad, las estructuras institucionales que rigen los sistemas educativos y la pertinencia de los contenidos y métodos pedagógicos utilizados.

4.2.3 LAS EXTERNALIDADES EN LA EDUCACIÓN

“Los técnicos; es decir la dificultad para capitalizar más eficazmente los mayores recursos movilizados en las reformas educativas”².

Los políticos: se refieren a la resistencia de los profesores a cambios que ellos perciben como externos, no inherentes a su situación laboral y salarial; la oposición al aumento de la carga tributaria; la redistribución del gasto en educación, y los procesos de descentralización administrativa y financiera.

La excesiva uniformidad de la secuencia de las reformas ante realidades nacionales heterogéneas, lo que lleva a algunas personas a perder de vista los procesos a soslayar el campo pedagógico y la profesionalización docente; y la necesidad de definir estrategias de acción específicas que sirvan de nexo entre la escuela, la familia, los medios de comunicación y la empresa.

² Indicadores de Gasto Público Social de Países Seleccionados, elaborado por el centro de estudios de las finanzas públicas, de la Honorable Cámara de Diputados CEFP/033/2005

Otro elemento a tener presente es que la analogía del mercado se alude a los subsidios educacionales, los cuales tiene ciertas limitantes:

- 1) Las escuelas no funcionan necesariamente como empresas privadas.
- 2) No todos los padres se comportan como consumidores “racionales”.
- 3) Las familias suelen no contar con información suficiente.
- 4) Además, la educación es un valor de bien social y no un artículo de consumo.

Por lo anterior el estado deberá de asumir un fuerte papel regulador a fin de asegurar, entre otras cosas: mayor transparencia en la información sobre oferta educacional a los usuarios y a sus familias; sanciones claras a establecimientos que, debido al régimen competitivo del mercado; discriminen en contra de los alumnos de bajo rendimiento; un control público de la pertinencia de los currículos y la calidad de la enseñanza, y el apoyo focalizado a escuelas de bajo rendimiento en que se concentran alumnos de bajos recursos.

La devaluación educativa requiere del sistema educacional una capacidad continua de adaptación para expandir la gama de opciones, a medida que se prolonga la vida escolar de los estudiantes, en la medida que se va desplazando el umbral educativo requerido para contar con mejores oportunidades de inserción productiva, el sistema educacional debe de implantar las oportunidades de mayor capacitación ofrecidas a los educandos.

En la medida que se instituyan sistemas confiables de medición, se podrá optimizar el uso de recursos para apoyar a las escuelas más necesitadas; compatibilizar las reformas proyectadas con las situaciones existentes (en materia curricular, de textos, de cambios de sistemas pedagógicos); y recompensar las mejorías en logros de las escuelas.

Los sistemas de medición pueden contribuir a mejorar la calidad de la educación por varias vías, a saber mediante el establecimiento de una medida de referencia del aprendizaje y la fijación de estándares; identificando insumos y procesos eficaces que permitan lograr avances mensurables en el rendimiento académico; movilizand a la opinión pública a favor de la educación, generando información para reexaminar los programas didácticos e incentivos de buen desempeño de docentes y escuelas contribuyendo al análisis de los problemas de comprensión y aplicación de conocimientos de los estudiantes.

Los esfuerzos y las inversiones destinadas a incrementar los logros educativos mediante la reducción de las tasas de deserción y repetición tienen efectos positivos para reducir la pobreza y la desigualdad.

- 1) La repetición y deserción escolares más agudas se dan en los grupos más vulnerables (pobres y sobre todo, pobres de las áreas rurales), el apoyo de continuidad beneficia a estos grupos, y tiene por ende, un sesgo de redistribución progresiva.
- 2) Los mayores logros educativos tienen apreciables retornos intergeneracionales, dada la alta incidencia del nivel educacional de los padres, de las madres en el rendimiento educativo de los hijos
- 3) La evidente correlación entre el aumento de la educación de la mujeres pobres y las mejores condiciones de salud de sus familias en el futuro, pues la escolaridad de las mujeres es un factor determinante de la reducción de la mortalidad y morbilidad infantil, el mejoramiento de la salud y nutrición familiares, y la disminución de las tasas de fecundidad.

El lograr la continuidad equitativa permitirá mejorar los logros educativos de los sectores pobres, por lo que se busca maximizar la asistencia efectiva a clases, la progresión efectiva lo largo del proceso, es decir minimizar la repetición de años escolares, así como maximizar la permanencia en el sistema y así evitar la deserción escolar. Por tal motivo, hay que fomentar la continuidad en el ámbito educativo y sobre todo el mejoramiento de la calidad este depende de cómo un establecimiento capitaliza los recursos que recibe. Es decir, del capital cultural de los alumnos, las capacidades profesionales de los docentes, y las motivaciones tanto de los docentes y de los alumnos.

“Se debe de buscar la equidad, a través de tres tiempos”³:

- 1) La equidad pre-sistema se refiere ha absorber la oferta educativa que tienen los usuarios que se incorporan al sistema educacional procedentes de diversas condiciones económicas, culturales y sociales.
- 2) La equidad intra-sistema, que alude a la homogeneidad en calidad de la oferta educativa que debe de existir entre establecimientos educacionales en la que se atiendan a los estudiantes de distintos estratos económicos y diversos contextos espaciales.
- 3) La equidad post-sistema que se refiere a la capacidad de inserción productiva de desarrollo social y cultural, que tienen alumnos de distintos orígenes socioeconómicos una vez que egresan del sistema educativo, es decir a la articulación que existe entre el egreso del sistema educacional y el acceso al empleo.

³ Indicadores de Gasto Público Social de Países Seleccionados, elaborado por el centro de estudios de las finanzas públicas, de la Honorable Cámara de Diputados CEFP/033/2005.

ESTRUCTURA BÁSICA DEL SISTEMA EDUCATIVO

Educación básica	Preescolar Primaria Secundaria
Educación media	Bachillerato General Bachillerato Tecnológico Profesional media Capacitación
Educación superior	Licenciatura normal para profesores Licenciatura universitaria para todas las profesiones Licenciatura profesional de los tecnológicos Licenciatura de las universidades tecnológicas
Estudios de postgrado	Especialización Maestría Doctorado

Fuente: José Ayala Espino. Economía del Sector Público,

4.2.4 Situación de la Educación 1990 - 2000

Promedio de escolaridad de la PEA según sexo, 1991 a 2004 (Grados escolares)

Año	Años	Hombres	Mujeres
1991	6.6	6.5	7.0
1993	6.7	6.6	7.1
1995	7.1	7.1	7.3
1996	7.4	7.3	7.6
1997	7.6	7.5	7.7
1998	7.5	7.5	7.7
1999	7.5	7.4	7.7
2000	7.7	7.6	8.0
2001	7.8	7.7	8.1
2002	7.9	7.8	8.2
2003	8.0	7.9	8.3
2004	8.2	8.1	8.4

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática

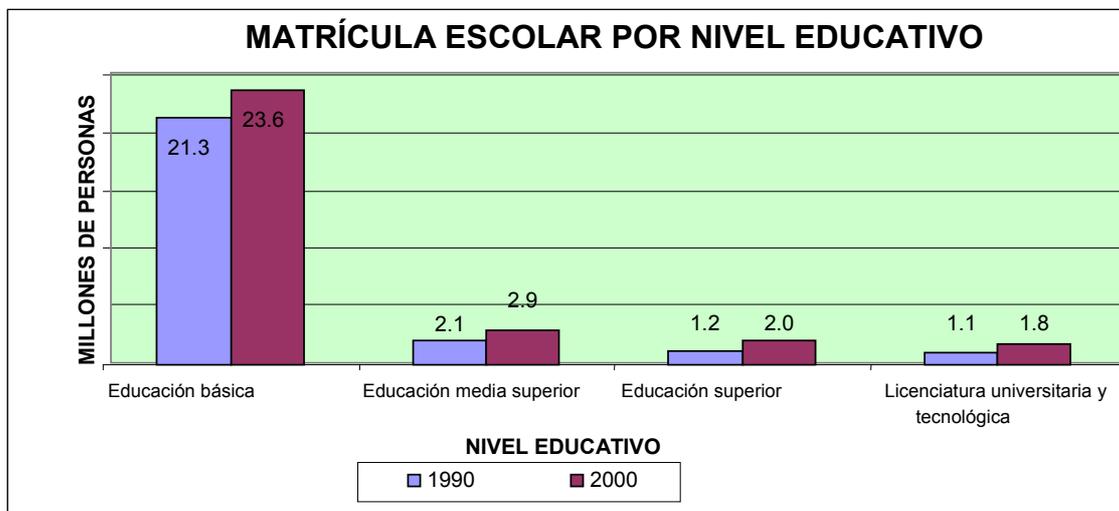
De acuerdo con el cuadro anterior, se observa que de 1991 al 2004, aumentaron los años de estudio de la población que estudiaba, ya que en 1991 el máximo grado de estudios en la población era de 6.6 años, mientras que para el 2004 aumentó en un años seis meses, es decir a 8.2 años, por lo que la población estudiante en los años noventa, solo cumplía con la educación primaria, mientras que para el año 2004 el máximo grado de estudios se elevó a segundo año de secundaria.

MATRÍCULA ESCOLAR POR NIVEL EDUCATIVO Y SEXO

Millones de personas

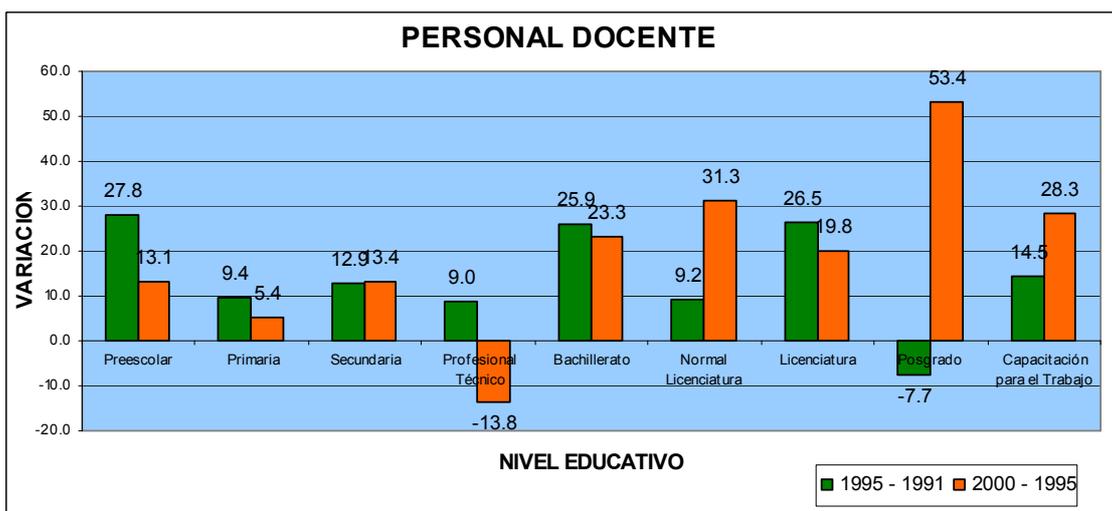
Nivel educativo	1990			2000		
	Alumnos	Hombres (%)	Mujeres (%)	Alumnos	Hombres (%)	Mujeres (%)
Educación básica	21.3	51.3	48.7	23.6	51.0	49.0
Educación media superior	2.1	51.6	48.4	2.9	49.4	50.6
Educación superior	1.2	57.2	42.8	2.0	51.0	49.0
Licenciatura universitaria y tecnológica	1.1	59.0	41.0	1.8	52.4	47.6
Total	25.7	54.8	45.2	30.3	51.0	49.0

Fuente: Elaborado con Información del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática



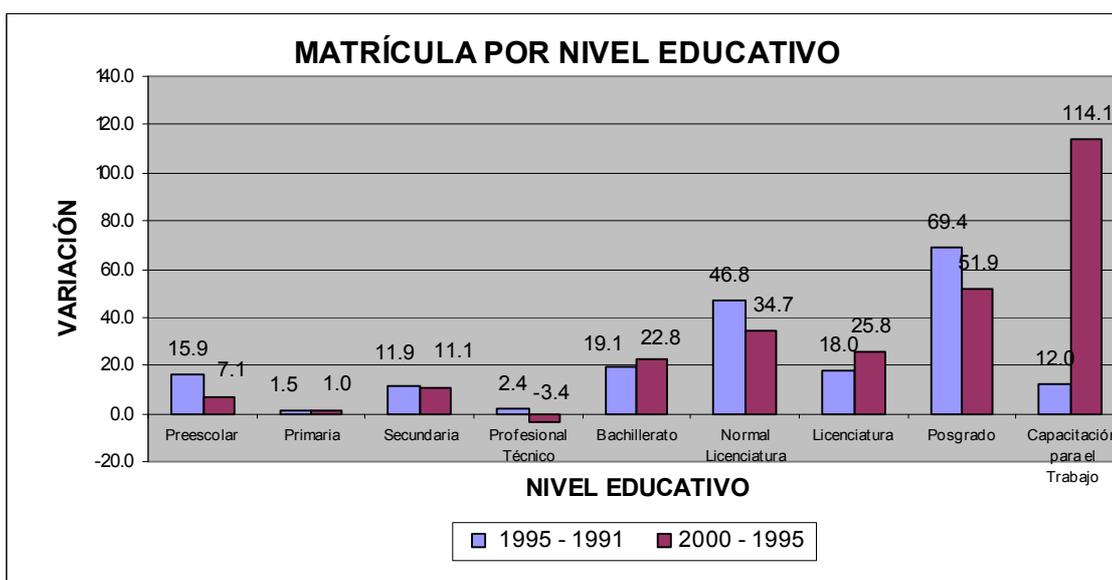
Fuente: Elaborado con Información del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática

Como se observa en el cuadro anterior de 1990 al 2000 hubo un crecimiento del 17.9% en la matrícula educativa al pasar de 25.7 a 30.3 millones de personas, debido principalmente a que el número de mujeres se incrementó en 3.8 puntos porcentuales, sin embargo el número de hombres disminuyó en una cifra similar. Siendo en la educación básica donde se dio el mayor incremento de estudiantes.



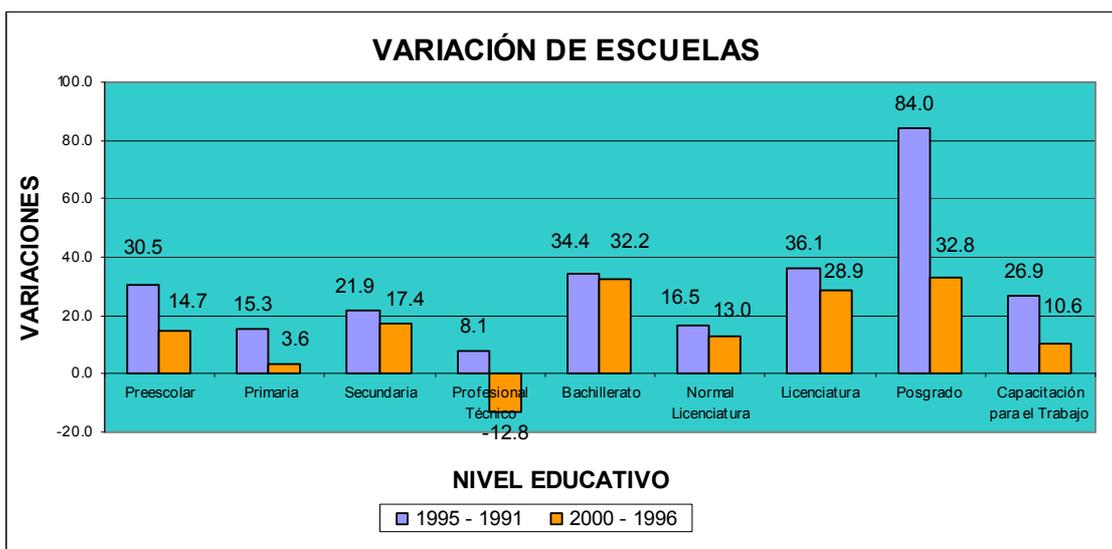
Fuente: Elaborado con Información del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática

De acuerdo con la gráfica anterior, de 1995 al 2000 el mayor crecimiento se dio en el personal docente de postgrado, en cambio en la educación básica fue mínimo su incremento, lo cual refleja que no crecieron al mismo ritmo con la matrícula escolar.

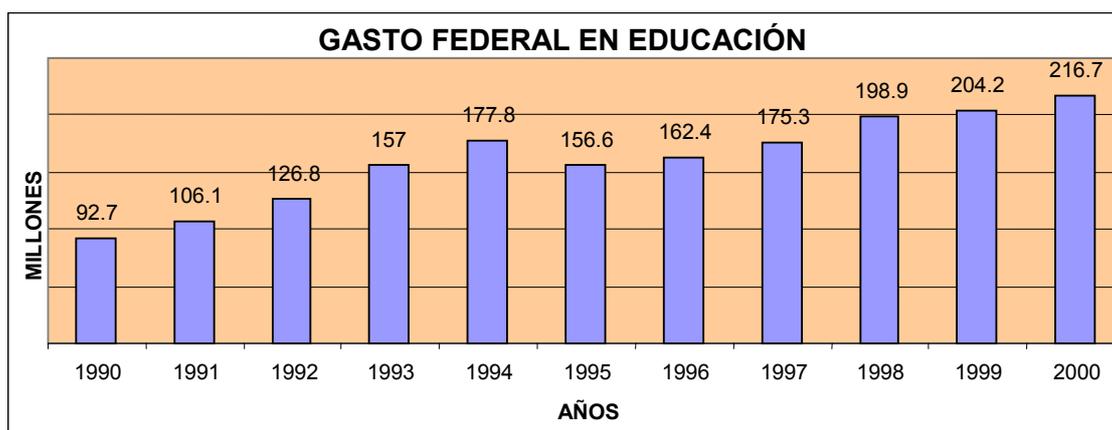


Fuente: Elaborado con Información del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática

En la gráfica anterior se muestra que el mayor crecimiento por matrícula educativa, se dio en la capacitación para el trabajo, siendo mayormente en la segunda parte de la década de los noventa, esto como resultado de que estaban llegando empresas maquiladoras al país, además que empezaron a crecer escuelas con carreras técnicas.

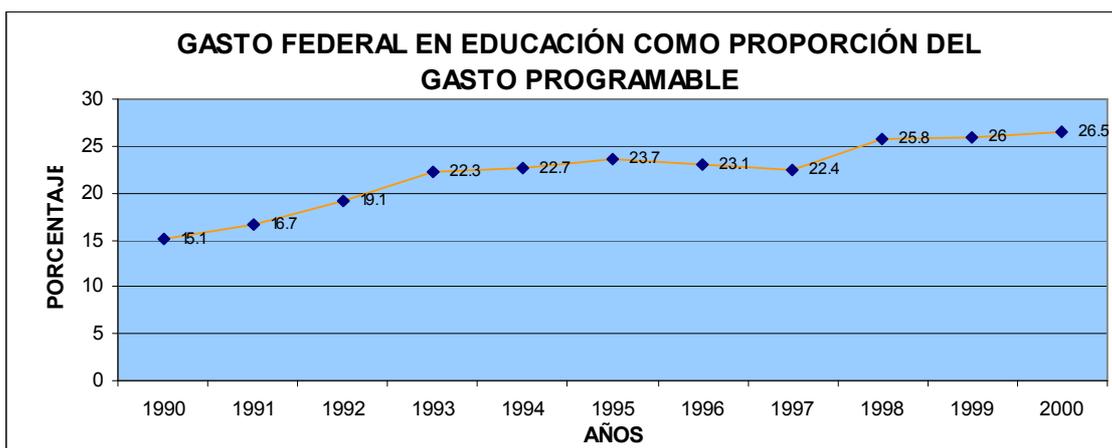


Fuente: Elaborado con Información del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática
 De acuerdo con la grafica anterior en las escuelas para profesiones técnicas disminuyo en 258.0%, para la segunda parte de la década de los noventa y en segundo lugar las escuelas primarias, con 76.5%



Fuente: Elaborado con Información del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática

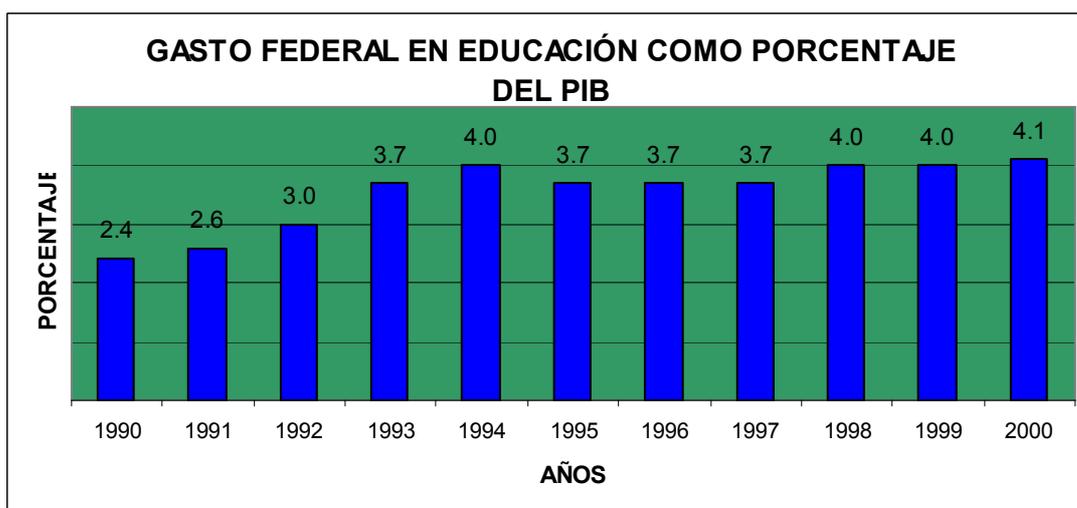
En el año 2000 se canalizaron 216 mil 656.9 millones de pesos al gasto federal en educación, alcanzando un máximo histórico, durante al menos los últimos 21 años. En este año el gasto en educación es superior en 38 mil 818.9 millones de pesos al de 1994, es decir, un incremento de 21.8 % real.



Fuente: Elaborado con Información del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática

1/ Este monto no incorpora los recursos adicionales que las entidades federativas destinarán a la educación con base en el inciso IX, del artículo 84 del Decreto Aprobatorio del PEF.

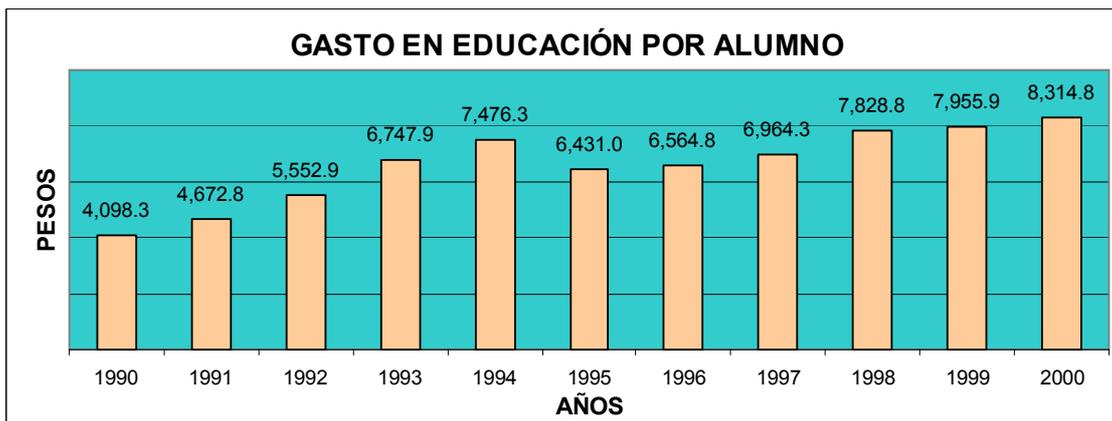
En el año 2000 el gasto en educación representó el 26.5 % del gasto programable total, alcanzando con ello la proporción más alta en las últimas dos décadas. Esto significa que por cada peso que el sector público eroga para gasto programable, casi 27 centavos serán destinados a educación.



Fuente: Elaborado con Información del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática

1/ Este monto no incorpora los recursos adicionales que las entidades federativas destinarán a la educación con base en el inciso IX, del artículo 84 del Decreto Aprobatorio del PEF.

El gasto educativo por alumno en el 2000 superará en 11.2 % al gasto por alumno en 1994, lo que representa un incremento de 838.5 pesos por alumno.

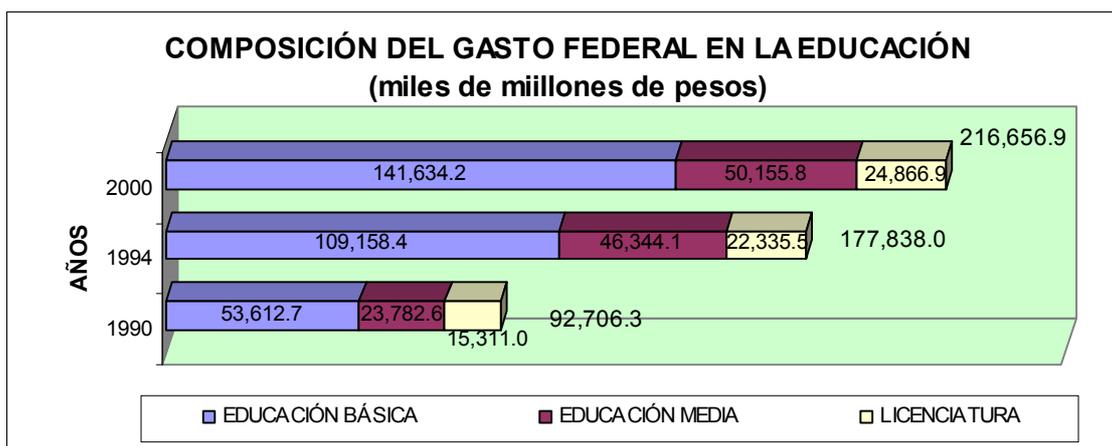


Fuente: Elaborado con Información del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática

1/ El gasto por alumno resulta de dividir el total de gasto educativo federal entre la matrícula pública de alumnos de preescolar a posgrado.

2/ Este monto no incorpora los recursos adicionales que las entidades federativas destinarán a la educación con base en el inciso IX, del artículo 84 del Decreto Aprobatorio del PEF.

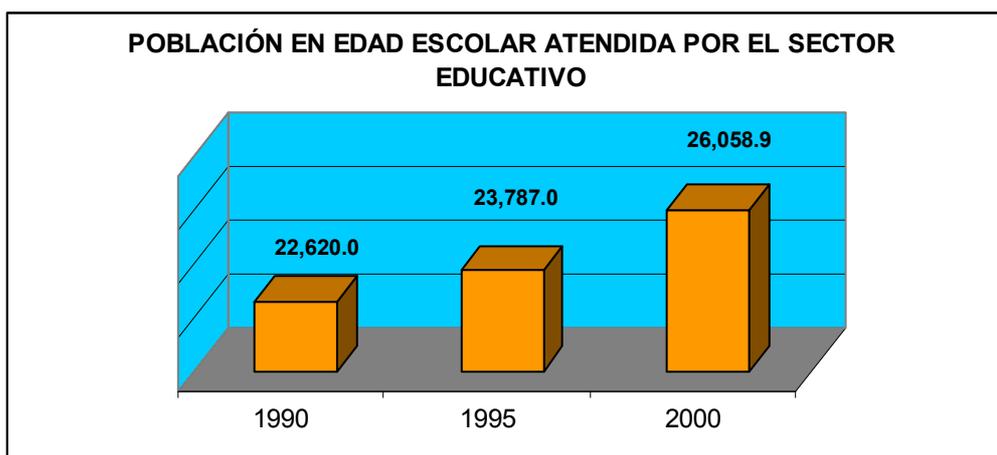
El gasto federal en educación será equivalente al 4.1 % del PIB en el 2000. Esta participación en el tamaño de la economía es la más alta en la historia de México de acuerdo con los registros disponibles.



Fuente: Elaborado con Información del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática

1/ Este monto no incorpora los recursos adicionales que las entidades federativas destinarán a la educación con base en el inciso IX, del artículo 84 del Decreto Aprobatorio del PEF.

En el periodo 1994-2000 se ha dado énfasis al gasto en educación básica, que se refleja en el crecimiento de 29.8 %, real en los recursos ejercidos, crecimiento superior al registrado por el gasto total en educación de 21.8 %, en el mismo periodo.



Fuente: Elaborado con Información del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática

Las instituciones públicas de salud incorporaron a 21.5 millones de mexicanos a los servicios básicos durante la década que concluye, de los cuales 15.5 millones fueron incorporados durante la presente Administración. Así, en el año 2000 se otorgaron servicios básicos de salud al 99.3 % de la población

En el 2000, fue la primera vez que el gasto educativo de México como proporción del PIB es más alto que el promedio de los países de la OCDE y es uno de los 8 países en los cuales el gasto creció más rápido que el ingreso per cápita. Adicionalmente, el gasto educativo como porcentaje del gasto público total también es el más alto entre los países de la OCDE: mientras el promedio es de 12.7% en México es de casi 25%. Sin embargo, y aquí radica una parte central del problema, la mayor parte del presupuesto educativo, 97.2%, se va a gasto corriente en general, y, de ese porcentaje, 93.6% tan solo a salarios. Como es obvio, esta distribución deja muy escaso margen (apenas 2.8% vs. 8.4% de los demás países, en educación básica) para inversión de capital. De continuar la misma estructura de gasto, es decir, aumentos atados principalmente a gasto corriente, no está claro de dónde va a salir el financiamiento adicional para destinarlo por ejemplo a programas especiales de calidad, equidad y eficiencia de la educación.

Aunque las cifras son para la región, la CEPAL considera que para alcanzar algunas de las metas educativas comprometidas en la Declaración del Milenio, las cuales tienen que ver con cobertura o con eficiencia terminal, los países de América Latina y el Caribe requerirán recursos públicos del orden de 14 mil millones de dólares adicionales por año durante los próximos 11 años. Aún si, para el caso de México, hubiera una reforma fiscal que le diera al estado mayores ingresos, con la misma composición del gasto educativo es casi imposible que sirvan para esos objetivos.

El papel de la eficiencia terminal, la deserción y la reprobación se debe a la excesiva concentración del gasto educativo en el gasto corriente, esto reduce el margen para introducir programas que mejoren más rápidamente los niveles de eficiencia terminal, deserción y reprobación (sobre todo en secundaria) dando

por resultado adicional, pero no menos importante, un costo anual estimado en unos 750 millones de dólares. No solo por las economías que genere, sino también por razones de eficacia, es indispensable corregir estas desviaciones, para lo cual se necesitará profundizar en innovaciones o programas compensatorios para los cuáles tampoco parece haber espacio presupuestal por ahora.

Un tercer problema que impide el ejercicio eficiente del gasto educativo tiene que ver con la subutilización de la infraestructura física y humana del sistema escolar, especialmente en las grandes zonas urbanas. A pesar de la falta de información precisa, parece ser que el despoblamiento de los centros de las ciudades, los movimientos migratorios internos y el envejecimiento de la población en las zonas céntricas, han provocado una distribución muy heterogénea de la utilización de la planta física y docente instalada, con los consecuentes costos presupuestales. Es decir, se estima que en las escuelas de esas zonas podría haber hasta un 20% del personal docente que recibe un salario pero no está en activo, o sea, frente a grupo, y algunos estudios sugieren que esa posible ineficiencia cuesta alrededor de 17 millones de dólares anuales.

Pero además, otro claro ejemplo de desperdicio de recursos humanos y financieros se encuentra en la formación de maestros. El costo promedio de la formación de un maestro normalista de primaria y la de un egresado de primaria o secundaria, según datos de hace unos años, era de 10 a 1 y de 6 a 1 respectivamente.

Estas diferencias no obedecen, al parecer, a que se gaste más en la formación y actualización docente, sino a la reducción de las matrículas en las normales federales llevada a cabo para regular la oferta de los futuros maestros. El problema es que en varias de estas escuelas la planta docente y administrativa se dejó casi intacta.

En conclusión, ambos ejemplos muestran la urgente necesidad de mejorar la microplaneación para facilitar un aprovechamiento más eficiente de esa infraestructura, incentivar la movilidad geográfica de los docentes y gastar mejor los recursos. Esta por cierto, es una de las asignaturas pendientes de la descentralización.

4.2.5 LOS SALARIOS DE LOS MAESTROS Y LAS DISTORSIONES REGIONALES

Un aspecto más, sin duda sensible, es examinar si los maestros mexicanos están bien o mal pagados. Desde luego que todos quisiéramos que estuvieran mejor pagados, pero un análisis minucioso muestra que la respuesta no es esa, o, al menos, no es tan simple.

La cuestión puede plantearse así: a) los maestros reciben salarios muy por encima de otros sectores; b) en comparaciones internacionales, obtienen una valoración social y salarial decorosa; c) no rinden

cuentas de nada ni a nadie y su salario no tiene relación con su desempeño; y d) por efecto de la descentralización, se ha generado un desorden salarial atroz en los estados.

A nivel federal es decir, sin contar lo que obtienen a nivel estatal los incrementos salariales de los maestros en los años recientes han sido muy superiores a otros gremios y muy bien compensados respecto de la inflación anual. En 1996, por ejemplo, obtuvieron 38.52% de aumento contra una inflación de 27.70%; en 1997, 33% vs. 15.72%; en 1998, 27% vs. 18.61%; en 1999, 20% vs. 12.32%, y en el 2000: 15% de aumento contra una inflación del 8.98%.

Aunque algunos de esos incrementos probablemente compensaron las altas inflaciones del pasado, lo cierto es que los maestros han sido uno de los gremios más beneficiados en términos reales.

Pero además, un estudio reciente ha probado que la relación entre mejores salarios y buenos rendimientos escolares no es equivalente. Por ejemplo, en México el salario de los maestros está por encima del ingreso del resto de las personas: 1.77 veces en primaria y 2.25 en secundaria; mientras los maestros en EEUU percibieron en 1999 un salario de 25 mil 155 dólares ajustados, los mexicanos recibieron 13 mil 357, es decir, casi la mitad de sus vecinos. Pero si se compara en función del ingreso per cápita del total de la población, el maestro mexicano obtiene 1.7 veces y el estadounidense solo 0.7 veces. En ese sentido, se muestra que en salarios frente a ingreso per cápita, el maestro mexicano de secundaria está en segundo lugar, pero sus alumnos en el sitio número 21 en aprovechamiento. ¿Es esto un signo de eficiencia magisterial? Desde luego que no.

A lo anterior hay que añadir que una de las distorsiones de la descentralización es que ha generado una competencia perversa entre los estados en materia de negociaciones salariales con el SNTE (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación), pues, una vez acordado el aumento salarial nacional cada año con el gobierno federal, el sindicato va a los estados a exigir un incremento adicional a cargo de cada gobierno local.

Por ejemplo, con cifras de 2001 el promedio de días pagados a los maestros de educación básica en el país es de 466 al año. Es decir, ganan casi 16 meses de salario por año, sin incluir otras compensaciones en monto fijo; su carga de trabajo, según el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, incluye sólo, prácticamente, sus horas frente a grupo, y tienen al menos 90 días de vacaciones anuales. Pero además, las diferencias de estado a estado son brutales. Entidades que aparecen en los peores lugares en las evaluaciones, como Chiapas ó Oaxaca, pagan 448 y 465 días anuales, respectivamente; en cambio, otros como el DF que tiene los mejores indicadores paga un unos 460 días al año, y otros más, en la mitad de la tabla, como Colima, pagan 515 días al año. De no corregirse estas tendencias y establecer

una política salarial común, las finanzas públicas estatales entrarán al ya extenso catálogo de la crisis fiscal mexicana en muy corto plazo, el gasto corriente seguirá creciendo, no habrá margen para invertir en la calidad de la educación y México continuará con los pésimos indicadores actuales.

Es importante mencionar que la educación es como la producción de un servicio, el cual puede tener errores que nosotros los economistas llamamos externalidades, que repercute en la falta de escuelas, maestros, materiales didácticos. Por ello el gobierno lo toma como una inversión a fondo perdido, ya que es la formación de capital humano que se está preparando para un futuro y debe ser visto más como una inversión que como un costo.

Los cambios observados demuestran que en el 2000 el máximo grado de estudios era de ocho años y medio, la matrícula estudiantil se ha visto con mayor incremento en las mujeres, en comparación con la de los hombres.

Las cifras de cobertura en educación elemental son satisfactorias, pero en el ámbito internacional, todavía existen serias deficiencias por el lado de la calidad de la enseñanza, sobre todo en la adquisición de conocimientos y habilidades básicas para la vida moderna. Además, el país enfrenta el reto de atender a sectores importantes de la población adulta que no concluyeron su instrucción básica o bien presentan un manejo funcional insuficiente de competencias básicas para las actividades cotidianas.

Es común asegurar que el papel de la educación en el desarrollo integral y sostenido de un país es crucial. Más allá de las permanentes aportaciones teóricas y empíricas, los nuevos hallazgos tanto sobre el capital humano y la productividad, como de la relación entre educación y distribución del ingreso y su rentabilidad social y privada, lo cierto es que una educación de calidad es un fin en sí mismo por ser parte fundamental de los satisfactores de vida de una sociedad. Por lo tanto, es evidente que, para alcanzar ese objetivo, es indispensable tener claro que la correlación entre inversión y calidad puede ser fuerte, pero no absoluta, en consecuencia, la necesidad no solo de invertir más sino, sobre todo de invertir mejor, mejorar la gestión y optimizar los recursos adicionales.

Una evaluación rigurosa, independiente y oportuna es crucial en el logro de objetivos educacionales de mediano y largo plazo. Es un avance la creación de programas educativos, pero no son suficientes si no El contexto educativo en el país es ciertamente asimétrico y diverso. Por ello, parece indispensable desarrollar una nueva metodología nacional, con razonable consenso, para la micro-planeación regional que incluya no solo los factores cuantitativos como hasta ahora (estadísticas básicas, inscripciones anticipadas, obra pública, etc.), sino que vaya asociada a algunos elementos de calidad, eficiencia y equidad.

La anarquía salarial debe ser urgentemente corregida, un margen presupuestal que podría ser invertido en los programas de calidad, pero solo en la medida en que se produzca una política salarial común que reconozca desde luego las disparidades regionales, pero fije criterios de convergencia que eviten la competencia perversa que hoy se da en la asignación de salarios y prestaciones al personal docente y administrativo, así como ciertas obligaciones de rendición de cuentas que compense y beneficie a los buenos maestros.

Obvio es decir que no basta con que dicha política tenga algún tipo de respaldo legislativo en los presupuestos anuales, sino también un consenso político que fortalezca a los gobiernos o entidades débiles frente a las presiones sindicales.

La descentralización educativa no estará completa mientras no incluya una descentralización gremial que mueva hacia los gobiernos estatales la titularidad de la relación laboral. Es verdad que puede parecer contradictorio con la idea anterior en la que subyace una especie de frente común entre gobiernos estatales pero es preferible negociar con cada sección estatal que con el peso abrumador del sindicato nacional más grande y poderoso del país. Por supuesto, esto implica que las aportaciones sindicales que hoy hace directamente el gobierno federal al SNTE (alrededor del 1.5% del sueldo mensual del trabajador educativo) sean transferidas a las secciones para ir desarmando una de las fuentes de poder corporativo más importantes.

El papel de los gobiernos estatales es clave en la ejecución de una mejor inversión educativa. Los gobiernos federales y estatales debieran acordar anualmente la integración de una especie de bolsa o fondo presupuestal destinada exclusivamente a hacer inversión de capital en temas de calidad y que esté asociada a dos variables. Una es el desempeño que muestren los centros escolares de cada estado y municipio en determinados indicadores, de forma tal que sean premiados los esfuerzos que cada entidad haga e incentivada la competencia entre estados. Y la otra consiste en fijarles a los estados un mínimo porcentual creciente que los estados asignen de sus presupuestos a programas de calidad y eficiencia. Esto podría alentar a los gobiernos locales a hacer sus propios esfuerzos presupuestales y a asumir la administración de la educación básica no como una carga financiera y política –como ocurre hoy- sino como un área de oportunidad para la competitividad de sus estados y el logro de menores desigualdades. Finalmente está el controvertido tema de los bonos educativos. Son de tal magnitud las complejidades y limitaciones del sistema educativo mexicano, que son crecientes las voces que opinan que debiera modificarse la dirección en que se invierte el gasto educativo. En otras palabras, en lugar de transferir recursos públicos a la oferta dirigirlos a la demanda mediante un mecanismo de bonos o “vouchers” que permitan a los padres de familia la libre elección de la escuela donde quieren que estudien sus hijos. En principio, parecería que este sistema alentaría una competencia entre escuelas por atraer más estudiantes a partir de su calidad o éxito escolar, y que crearía las condiciones para la expansión de un

mercado privado de la educación en ciertos niveles. Es un tema que habrá que explorar y estudiar con más detenimiento, pero la idea ya está presente aunque los resultados son cuestionables.

4.2.6 CONSIDERACIONES DEL CAPÍTULO CUATRO

Como se observa, el estado enfrenta un problema presupuestario y por tanto sus elecciones son delimitadas, los costos de oportunidad deben de ser evaluados con cuidado, ya que la economía de la actualidad propone no descuidar los aspectos redistributivos, ni perder de vista los efectos de una educación de calidad, que es la meta a cumplir, por ello es que hay externalidades, que no solamente son negativos, si no que también las existen de forma positiva, por ejemplo, el que existan escuelas privadas, y aunque en México en la década de los noventa su crecimiento fue de 0.2%, permiten al Estado disminuir los costos en este rubro.

De acuerdo con los datos obtenidos para el análisis del capítulo tres referente al gasto público se observó que México ha tenido diversos cambios, con respecto al gasto social como porcentaje del PIB de 1995 al 2000 tuvo una variación positiva del 22% al pasar de del 8% al 9%, sin embargo el gasto que se destina para este rubro es muy bajo, en comparación con el porcentaje de Suecia y Dinamarca de más del 30%, por lo que sólo se están cubriendo el 30% de lo que ellos asignan.

El esquema de descentralización de los servicios de salud que se ha venido instrumentando en México a lo largo de los últimos cuatro sexenios presenta serias limitantes, que restringen el éxito en la prestación de servicios de salud en el país, entre éstas, destacan tres:

- 1) El proceso descentralizador se ha llevado a cabo sin resolver los problemas estructurales del sector salud.
- 2) Al negociarse en bloque, las funciones y responsabilidades se han descentralizado al margen del contexto de cada uno de los estados que componen el sistema federal, reproduciendo así la desigualdad entre éstos.
- 3) Finalmente, la descentralización de las responsabilidades de gasto del gobierno federal hacia los estados se ha llevado a cabo sin haber modificado los mecanismos de generación de ingresos, es decir una descentralización fiscal. Esto ha provocado la alta dependencia de las transferencias de recursos federales para poder cumplir con las responsabilidades de salud. A lo cual se adiciona el hecho de que los recursos se han distribuido de manera desigual entre las entidades federativas, agudizando las desigualdades regionales y locales.

Algunas de las acciones que se realizaron en el sector educativo fueron las siguientes;

- 1) Profundizar en materia de federalismo educativo con atención a los grupos y regiones con mayor rezago.
- 2) La educación a los adultos de acuerdo a las necesidades de la población demandante.

- 3) Ampliar la capacidad de los sistemas de educación media y superior para atender las condiciones del mercado laboral.
- 4) Revisar y actualizar los planes de estudio.
- 5) Reducir Los índices de reprobación.
- 6) Reforzar los programas de actualización, capacitación y estímulo de la planta docente.
- 7) Adecuar la educación de postgrado a la evolución de conocimiento científico y tecnológico.

El sistema de salud reviste una importancia creciente en la economía mexicana, al igual que en las economías de otros países, el gasto en salud ocupa un lugar cada vez más importante como porcentaje del gasto público y del PIB, se ha reconocido que el gasto en salud es una inversión en capital humano, pues permite que las personas alcancen un nivel adecuado de calidad de vida y con ello se contribuye al crecimiento económico.

Si embargo, la medicina preventiva es más cara que la curativa. Con respecto al gasto en salud, México solo ha tenido un cambio del 8% de 1995 al 2000, es decir, 67 puntos porcentuales menos al cambio efectuado por Turquía, además de asignar tan solo 2.6% del porcentaje del PIB, 6.3 puntos porcentuales a los que asigna países como Alemania e Islandia.

CONCLUSIONES FINALES

Cualquier economía del mundo, sea desarrollada, subdesarrollada, o en proceso de plenos desarrollo, presenta cambios geográficos, de salud o lo que llamaremos epidemiológicos, educativos, políticos y económicos, los cuales serán factores que en los ciclos económicos tienen cambios, mismos que el Estado no considera en las asignaciones de recursos para actividades institucionales o programas. Por lo tanto deben de tener en cuenta los siguientes aspectos para atender a sus Políticas Públicas

La transición geográfica: revela el envejecimiento de una población que demanda procesos de atención con tecnología mas avanzada, este proceso acerca la población a las principales concentraciones urbanas, donde existen recursos médicos, transformando necesidades no cubiertas, en efectivas, asimismo se verán incrementadas las demandas de educación.

Transiciones epidemiológicas: se expresaría como un incremento de las enfermedades asociadas con la industrialización de enfermedades naturales, accidentes o lesiones los cuales requieren cada vez tratamientos más costosos.

Transiciones educativas: esto implica un crecimiento en la escolaridad, mismo que incluye mejores conocimientos y que por lo tanto transforma de manera efectiva las necesidades sociales en demandas cumplidas.

Transiciones políticas: en esta se manifiesta el derecho social a un mayor reclamo de bienes, así como la exigencia de servicios accesibles y equitativos de alta calidad.

Transiciones económicas: cuando ocurre una transformación en la estructura socioeconómica, en la que se pretenden sentar las bases para un crecimiento sostenido y de mayor certidumbre, el cual habrá de mejorar el ingreso generando así, un incremento en la demanda de atención médica y una mayor canalización de recursos al gasto social.

Un factor importante en la economía, es saber como obtener los recursos para solventar y sostener los gastos que el país requiere, por lo que en la recaudación fiscal, México al año 2000 tenía una tasa del 15.4%, es decir 30 puntos porcentuales menos que la tasa impuesta en Dinamarca.

Los criterios de política económica implementados hasta el año 2000 fueron enfocados a dirigir el gasto en las necesidades de la población, al fortalecimiento de la postura fiscal, mantener las finanzas públicas sanas.

Con respecto al sistema tributario uno de sus objetivos, fue el de proporcionar asistencia e información en el aspecto tributario, de ahí que busque que este sistema sea más dinámico y técnico para minimizar precios de transferencias, operaciones financieras que impactan en el costo fiscal, ya que esto ayuda a combatir la evasión fiscal.

Asimismo, la política de gasto público tenía que actuar bajo un objetivo que era crecer con estabilidad, aspecto importante en los grandes paradigmas de los economistas, ¿Cómo crecer sin gastar?, por ello el Estado se orientó a la implementación de programas para incrementar y mejorar la cobertura de los servicios sociales, a través de los siguientes aspectos:

1. Educación, salud y seguridad
2. Incrementar la inversión pública para hacer crecer el PIB
3. Crear empleos y aumentar los ingresos a PEMEX para su operación

En el aspecto de la política de ingresos fue que a través del sistema tributario se aumentó su aplicación, por lo que se deberá de simplificar el sistema de cobro de impuestos, esto permitirá que la población contribuya a que sea más fácil el cobro, uno de estos mecanismos estuvo centrado en el fortalecimiento de la seguridad jurídica al contribuyente.

La participación del Estado en la economía ha tenido cambios en las últimas dos décadas, ya que disminuyó su grado de participación en la producción de bienes y servicios, por lo que se puede decir que se vivió un proceso de desincorporación de empresas que no eran actividades prioritarias para el Estado. Pero en mi opinión el Estado, realizó dicho cambio para permitir que las empresas crecieran en competencia y aumentar el acervo de capital, con ello buscaría incrementar la mano de obra calificada, y se puede observar que en el periodo 1990-2000 creció el número de universidades técnicas o centros de estudios de bachillerato con carreras técnicas como el CONALEP. En este proceso el Estado empezó a promover la generación de micro negocios; es decir pequeñas empresas como una forma en la cual la mano de obra calificada desarrollara sus conocimientos.

Con respecto a la salud, el sistema ha cambiado en países desarrollados, hacia el mecanismo de un esquema contributivo obligatorio con el que se pretende beneficiar a toda la población, es decir mayor cobertura, Este sistema actúa a través de tres modelos: el de seguridad privada; el del colectivo, o el que se obtiene a través del esquema educativo y/o administrativo, esto se ha visto favorecido con nuevos procesos para garantizar el mejoramiento de la calidad y el desempeño de estos servicios que necesita la población.

Entre los cambios que se observan en el sector público, se observa que el número de médicos aumentó más en los años; 1990 a 1995 que de 1995 al 2000, por lo que la política implementada en el segundo periodo no tuvo el impacto esperado, en el 2000 el número de médicos según la seguridad social, se concentró en los centros de salud pública y en segundo lugar en el IMSS, mientras que el número de enfermeras creció más en el IMSS. Cabe mencionar que ha aumentado el gasto en salud, este ha tenido mayor destino en el IMSS, en comparación con el ISSSTE y la SSA. Por lo que en el 2000 de las casi 100 millones de personas que éramos en el país, el 96% era población beneficiada y asegurada.

Una de las principales causas de las ineficiencias de la atención a la salud de la población abierta es que la descentralización partió de un contexto de inequidad preexistente. El modelo implementado únicamente tomó en cuenta la infraestructura y la plantilla de personal existente en cada estado, preservando con ello la inequidad presupuestaria.

- 1) En México existe una desigualdad económica entre las entidades, esta se refleja también en las dificultades de los estados para generar más ingresos propios y con ellos financiar las responsabilidades de gasto derivadas de la descentralización.
- 2) De un sistema para establecer compromisos de los gobiernos federales y estatales respecto a las aportaciones para financiar el sistema fue muy acupado, sin embargo omitió completamente criterios de subsidiariedad, incluso consideraciones elementales de vinculación y estructura organizacional.
- 3) La fórmula del FASSA mejora la equidad de su distribución entre las entidades en tanto que se alinea con la población abierta a atender. Sin embargo es indispensable realizar importantes inversiones en salud para revertir el atraso ancestral en las regiones con niveles de muy alta y alta marginación.
- 4) Es preocupante que no exista obligatoriedad para la federación de ministrar los recursos para la salud y se deje a la discrecionalidad de la Secretaría de Hacienda y/o de la Cámara de Diputados "la disponibilidad de recursos".
- 5) El establecimiento de obligaciones específicas de los las entidades para financiar los servicios de salud, sin duda es una medida conveniente. Sin embargo, existen disparidades entre los estados que hacen inviable la forma de financiamiento que se propone.
- 6) Con este ritmo de inversión en infraestructura previsto en la Ley, la satisfacción de los rezagos en las entidades con mayores niveles de marginación son más una ficción que una posibilidad real.
- 7) La federación tiene otras alternativas para financiar los servicios de salud, mediante la priorización del gasto en salud y/o mediante el incremento de su capacidad recaudadora para mejorar sus ingresos y con ello, financiar los servicios de salud.

La creación de un fondo con recursos federales que complemente la provisión anual de infraestructura para atención primaria y especialidades básicas en las jurisdicciones sanitarias de mayor marginalidad social, y de alta especialidad en los estados que no cuenten con ella. El Fondo deberá ser suficiente para que anualmente se dispongan de provisiones presupuestarias, de manera tal que en un plazo no mayor de diez años se haya resuelto la deficiencia en infraestructura.

Con respecto a la educación, se ha buscado una reforma para tener una mayor continuidad educativa, con calidad, donde no haya excepciones de población, los sistemas de educación deben de ser productivos y competitivos, es decir de nivel mundial. Ya que esto permitirá tener una buena formación de capital humano que a un mediano plazo se logre consolidar como fuente de innovadores de la economía, por lo que es conveniente evitar la deserción escolar, a través del apoyo con becas y una mejor capacitación en profesores.

La estrategia de mediano plazo del Estado debe establecer las condiciones que permitan a los distintos actores económicos canalizar sus recursos y orientar sus esfuerzos a incrementar el capital humano, y acumular un mayor acervo de capital físico.

Por ello, la mejora en los niveles de bienestar de la población mediante el apoyo al aumento de su capital humano debe ser el origen de una política de promoción del crecimiento económico, que se base en el empleo productivo y bien remunerado. Para lograrlo, se requiere llevar a cabo simultáneamente políticas de apoyo a la formación de capital humano y físico para las familias, especialmente de las más pobres, con un esquema de redes de protección social que les proporcione un nivel mínimo de consumo ante circunstancias económicas adversas.

El diseño y la ejecución del gasto educativo deben cambiar de un enfoque esencialmente económico y demográfico a otro que se mida a partir de los resultados que se pretenda alcanzar. Es decir, ya no es suficiente con plantearse los incrementos presupuestales solo a partir de los indicadores económicos usuales (como crecimiento estimado, inflación, etc.) o de las necesidades de cobertura, sino que debieran ir asociados a objetivos multianuales, concretos y mediales, de calidad, eficiencia y equidad.

Mientras no se tenga claro a dónde se quiere llegar en el mediano plazo, puede incluso resultar irresponsable asignar el gasto de manera creciente en la forma tradicional. En otras palabras, antes de echarle más recursos a un saco medio roto, debemos remendar el saco.

Es necesario fortalecer todos los niveles educativos. A la par de un incremento gradual en el gasto educativo, se debe buscar un uso más eficiente de los recursos y una mayor coordinación interinstitucional.

Se debe crear también un Sistema Nacional de Indicadores de Calidad y de Eficiencia, que permita saber con precisión el estado de la educación por entidad, municipio, zona o distrito escolar, y escuelas, así como una rendición de cuentas. Esto tendrá sentido tanto para la confección de los presupuestos como para una buena micro-planeación, una adecuada asignación de los recursos, o el estímulo a una cierta competencia saludable entre estados y entre centros escolares que sea, desde luego, recompensada.

Yo considero que los programas que implemente el gobierno tengan establecida la población objetivo que se pretende atender, asimismo que se cumplan los requisitos para que puedan ser merecedores de apoyos.

Mientras que aquellas actividades donde el estado no pueda utilizar reglas de operación, deberán de realizar actividades muy parecidas a las de empresas, investigación u estudios, ya que como toda investigación bien realizada, siempre se obtendrán frutos positivos.

BIBLIOGRAFÍA:

- 1) Sebastián Edwards, Déficit del sector público y estabilidad económica en economías en desarrollo, Documento 5407, Buró Nacional de la Reserva económica, julio de 1996.
- 2) James M. Poterba, Government Intervention in the markets for education and health care; how and why?, working paper no. 4916, November 1994.
- 3) Documentación técnica de los indicadores sociodemográficos, archivo de meta datos del Consejo Nacional de Población, 21 de diciembre de 2005.
- 4) Martín Feldstein and David Hartman, the optimal Taxation of Foreign Source Investment Income.
- 5) Aspe Armella Pedro, El Camino Mexicano de la Transformación Económica, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1993.
- 6) James Tobin, Monetary theory: New and Old Looks Money, Capital, And Other Stores of Value, Yale University.
- 7) Robert J. Barro, Are Government Bonds Net Wealth?, University of Chicago.
- 8) Samuel Alfaro Desentis, Efectos Reales del Endeudamiento Público interno: Evidencia empírica para México, El trimestre Económico, México, Abril – Junio de 1992, Vol. LIX (2), Núm. 234.
- 9) Martin Feldstein and David Hartman, The Optimal Taxation of Foreign Source Investment Income, The Quarterly Journal of Economics, November 1979.
- 10) Joseph E. Stiglitz, La Economía del Sector Público, edit. Anthony Bosh, Columbia University.
- 11) Texto presentado por David Rockefeller Center For Latin American Studies durante el seminario “High Level Roundtable on Education Policy and Inequality in México”, organizado por la Graduate School of Education, Harvard University, Cambridge, MA., octubre 2004.
- 12) Evolución del gasto público por ramos 1980-2005, elaborado por el centro de estudios de las finanzas públicas de la Honorable cámara de Diputados, CEFP/016/2005.
- 13) Criterios Generales de Política Económica de 1990 al 2000.
- 14) Anuario estadístico del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática
- 15) Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- 16) Políticas de estabilización en México 1982-2002, Miguel Messmacher, Banco de México
- 17) Dornbusch, Rudiger y Alejandro Werner (1994), “Mexico: stabilization, reform and no growth”, Brookings Papers on Economic Activity, no. 1.
- 18) Dornbusch, R, I.Goldfajn y R. Valdes (1996), “Currency crises and collapses”, Brookings Papers on Economic Activity no. 2, 1995.
- 19) Economía: Reconstrucción del gasto público en México, 1990-2005 * M. en E. Enrique Kato Vidal Lic. Celso C. Hernández Rojas
- 20) Finanzas públicas en los tres niveles de gobierno en México 1990-1999, los retos del federalismo fiscal, Constantino Pérez Morales, Momento Económico, Textos Universitarios

- 21) Indicadores de Gasto Público Social de Países Seleccionados, elaborado por el centro de estudios de las finanzas públicas, de la Honorable Cámara de Diputados CEFP/033/2005
- 22) José Ayala Espino, Economía del Sector Público Mexicano”, 2001, México.
- 23) Fausto Hernández Trillo, La disputabilidad de los regímenes políticos: un enfoque de mercados impugnables, Revista Investigación económica de la Facultad de Economía, abril-junio, 1999, núm. 228.
- 24) Arturo Huerta, las razones de la política contraccionista y sus consecuencias, Revista Investigación Económica de la Facultad de Economía, octubre-diciembre, 1999, núm. 230.
- 25) Eduardo Loria, Efectos de la Apertura Comercial en la Manufactura mexicana, 1980-1998.
- 26) Crónica mensual de la presidencia de la república, el gobierno mexicano, abril de 1999, No. 53
- 27) Froyen.R.T.” Microeconomía, teoría y Política”.Quinta Edición, Edit. Mc Graw Hill, 1997, México.

DATOS ESTADISTICOS

- 28) www.inegi.gob.mx
- 29) www.sep.gob.mx
- 30) www.shcp.gob.mx
- 31) www.ssa.gob.mx
- 32) www.conapo.gob.mx