

Reporte No: AUS10694

Estados Unidos Mexicanos

México Revisión del Gasto Público

Reporte Final

Capítulo 1 Panorama General

30 de marzo de 2016

GMF04

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Descargo de Responsabilidad General:

Este informe es un producto del personal del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial. Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresadas en este documento no reflejan necesariamente los puntos de vista de los Directores Ejecutivos del Banco Mundial o de los gobiernos que representan. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de la información contenida en este trabajo. Las fronteras, colores, denominaciones y otra información mostradas en cualquier mapa de este trabajo no implican opinión alguna por parte del Banco Mundial en relación con el estatus legal de cualquier territorio o el reconocimiento o la aceptación de dichas fronteras.

Declaración de Derechos de Autor:

El contenido de este informe está sujeto a los derechos de propiedad intelectual. La copia o emisión de parte o la totalidad de este trabajo sin permiso puede constituir una violación de las leyes pertinentes. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/ Banco Mundial recomiendan la difusión de este documento y, por lo general, otorgarán permiso prontamente para la reproducción de cualquier parte de este informe.

El permiso para fotocopiar o reproducir cualquier parte de este material puede obtenerse enviando una solicitud con información completa a Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, EE.UU., teléfono 978-750-8400, fax 978-750-4470, <http://www.copyright.com/>.

Cualquier otra consulta sobre derechos y licencias, incluyendo derechos subsidiarios, deberá dirigirse a la Oficina del Editor, Banco Mundial, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE.UU., fax 202-522-2422, correo electrónico: pubrights@worldbank.org.

CONTENIDO DEL CAPÍTULO

Introducción	1
Finanzas públicas y gestión del gasto	2
El perfil macro-fiscal	2
Descentralización fiscal y finanzas públicas subnacionales.....	5
El sistema de evaluación del desempeño.....	9
Gestión de recursos humanos	11
Gastos del gobierno en sectores clave	14
Salud.....	14
Educación	17
Asistencia social y programas laborales.....	19
Subsidios para la inclusión productiva	21
Agua y saneamiento	25
Seguridad Pública.....	28
Conclusiones y recomendaciones	30

FIGURAS

Figura 1.1: Ingreso y gasto público, 2000-2014 (porcentaje del PIB)	2
Figura 1.2: El diamante de la descentralización fiscal, 1990-2010.....	6
Figura 1.3: Ingresos tributarios subnacionales en algunas federaciones y países de la OCDE, 2012 (porcentaje del PIB)	7
Figura 1.4: Brechas fiscales verticales entre países de la OCDE, 2011 (porcentaje del gasto total)	8
Figura 1.5: Actores en el marco de la evaluación nacional en México.....	9
Figura 1.6: Pagos base presupuestados vs. ejecutados para trabajadores temporales, 2009-2014.....	12
Figura 1.7: Tendencias en el gasto total público y privado en salud, 2000-2013 (porcentaje del PIB).....	14
Figura 1.8: Gasto público en la administración del sector salud y seguros médicos como porcentaje del gasto total actual en salud, 2011	15
Figura 1.9: Beneficiarios del seguro médico por fuente de datos, 2010 (millones de personas)	16
Figura 1.10: Distribución del gasto corriente y de capital en instituciones educativas: primaria, secundaria y post-secundaria no superior, 2011	18
Figura 1.11: Tasa neta de matrícula en educación superior por decil de ingreso, 2000 y 2012.....	19
Figura 1.12: Gastos en programas de asistencia social como porcentaje del PIB, 2003-2013	20
Figura 1.13: Distribución de beneficiarios por quintil.....	20
Figura 1.14: Subsidios de la CONAVI y los déficits de vivienda por estado	24
Figura 1.15: Subsidios de la FONHAPO e índices de pobreza extrema por estado	24
Figura 1.16: Acceso a suministro mejorado de agua y saneamiento en México, y países y regiones seleccionadas, 2012 (porcentaje de población)	26
Figura 1.17: Gasto en seguridad pública y en defensa en los países de la OCDE (porcentaje del gasto total del gobierno central).....	29

TABLAS

Tabla 1.1: Ingreso y gasto del sector público, 2014-2016 (porcentaje del PIB)	3
Tabla 1.2: Salario base como un porcentaje de los pagos totales presupuestados	12
Tabla 1.3: Acciones de política: Eficiencia, equidad y ahorros fiscales	32

INTRODUCCIÓN

1. **Esta Revisión del Gasto Público (RGP) se preparó bajo la solicitud de la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)*; su análisis de la eficiencia, la equidad y el impacto del gasto público en sectores seleccionados se diseñó para informar el proceso de consolidación fiscal de México.** La reputación ganada por el gobierno mexicano de responsabilidad fiscal y de gestión macroeconómica sana ha proporcionado una sólida base de estabilidad y crecimiento. Mientras México se esfuerza por enfrentar los retos de un entorno económico global y dinámico, esta RGP tiene la intención de apoyar los esfuerzos del gobierno para ajustar las políticas de gasto a fin de reflejar de mejor manera las circunstancias macro fiscales que se desarrollan en el país.

2. **México enfrenta un contexto global difícil marcado por bajos precios del petróleo, desaceleración del crecimiento en los principales mercados emergentes, y una recuperación gradual y desigual entre las economías avanzadas.** Este es un momento crítico para las finanzas públicas de México. Una fuerte caída en los precios del petróleo disminuyó los ingresos fiscales, y las proyecciones actuales indican que los precios se mantendrán bajos en el corto plazo. Mientras tanto, una combinación de decisiones políticas, obligaciones legales y constitucionales, y las presiones exógenas complejas generadas por el envejecimiento de la población conllevan a un cambio estructural a largo plazo en el tamaño y la composición del gasto público.

3. **El estudio está organizado en dos secciones; la primera se centra en la gestión del gasto público global y temas transversales de la política de gasto.** Los capítulos 2 al 5 examinan el perfil macro fiscal nacional, temas seleccionados en la descentralización fiscal, el sistema de evaluación del desempeño y la gestión de recursos humanos en la administración pública. Estos capítulos exploran cómo una combinación de fuertes variaciones en los ingresos y presiones estructurales del gasto afectan las finanzas públicas de México, y consideran las implicaciones de estas tendencias a mediano plazo. Evalúan el grado en que la inercia presupuestaria federal refleja los compromisos de política a nivel sectorial, y describen cómo las rigideces en el gasto puede complicar el proceso de consolidación a mediano plazo. Un análisis de la dinámica del gasto a nivel subnacional se centra en fortalecer la posición fiscal de los gobiernos estatales y locales y en atenuar su dependencia de transferencias federales. Las opciones para mejorar el desempeño y los mecanismos de evaluación del presupuesto se presentan como parte de una agenda más amplia para aliviar la inercia presupuestaria y mejorar la eficiencia en la asignación del gasto público.

4. **La segunda sección del estudio examina el gasto público a nivel sectorial.** Cada capítulo del 6 al 11 se centra en un sector con implicaciones fiscales significativas: salud; educación; asistencia social y programas del mercado laboral; subsidios para el desarrollo rural, vivienda y apoyo a pequeñas empresas; infraestructura en agua y saneamiento; y seguridad pública. Estos análisis a nivel sectorial exploran la combinación de tendencias demográficas y los compromisos de política que conducen a un aumento secular en las presiones del gasto y las rigideces presupuestarias. El objetivo de política del gobierno de alcanzar la educación secundaria universal aumentará de manera permanente el presupuesto en educación, mientras que el acceso universal al seguro de salud básico conducirá a una expansión estructural similar en el gasto público en salud, el cual se agravará por los crecientes costos de salud de una población que envejece. Estas mismas tendencias demográficas también intensificarán la presión sobre el presupuesto de la protección social. La rápida expansión de los servicios policiales y de seguridad implicará importantes compromisos de gasto a largo plazo, y el impacto fiscal de una contratación acelerada será ampliado por la incorporación de casi medio millón de policías municipales en la fuerza policial nacional. En conjunto, estas tendencias aumentarán de manera significativa el gasto público total en México tanto a mediano como a largo plazo.

5. **El estudio analiza estos temas y sectores diversos a través de los objetivos de sostenibilidad fiscal, eficiencia del gasto y equidad distributiva.** Su objetivo es proporcionar una base sólida para el desarrollo de las medidas de política a corto plazo, las reformas fiscales a mediano plazo y las estrategias a largo plazo requeridas para alinear la dinámica del gasto de México de acuerdo con sus objetivos de desarrollo más amplios.

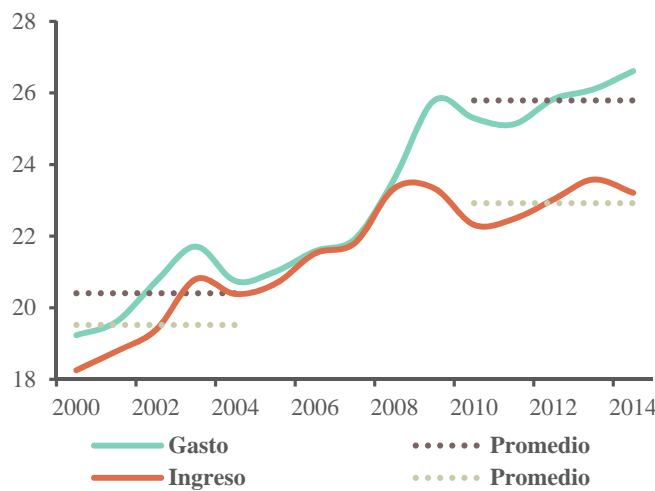
Este panorama general proporciona un breve resumen de los temas abordados en cada capítulo y los sitúa en el marco analítico más amplio de la RGP.

FINANZAS PÚBLICAS Y GESTIÓN DEL GASTO

El perfil macro-fiscal

6. **Ingresos públicos crecientes, combinados con un déficit público, ha permitido un incremento sustancial del gasto público en la última década.** Entre 2004 y 2014 los ingresos generales del gobierno aumentaron en un promedio de 3.8 por ciento anual en términos reales. Durante este período la economía se expandió a una tasa anual promedio más modesta de 2.4 por ciento. Como resultado, los ingresos generales del gobierno como proporción del PIB aumentaron de un promedio de menos de 20 por ciento entre 2000 y 2004 a un promedio de casi 23 por ciento durante los últimos cinco años (Figura 1.1: Ingreso y gasto público, 2000-2014 (porcentaje del PIB)). El constante crecimiento de los ingresos facilitó un aumento en el gasto público, el cual se expandió a una tasa promedio anual de 5 por ciento en términos reales durante la última década. El gasto público representa actualmente casi 26 por ciento del PIB de México, frente a poco más del 20 por ciento hace una década.

Figura 1.1: Ingreso y gasto público, 2000-2014 (porcentaje del PIB)



Fuente: Cálculos del Banco Mundial en base a SHCP e INEGI

7. **Estas dinámicas de ingreso y gasto han conducido a un creciente déficit primario, a un aumento sustancial en los requerimientos financieros del sector público (RFSP) y a una relación de deuda pública en relación con el PIB, destacando la importancia de la consolidación fiscal.** La deuda bruta del sector público alcanzó 50 por ciento del PIB en 2014. El aumento sostenido de la carga de la deuda pública en los últimos siete años indica claramente que un ajuste fiscal será necesario para reestablecer un nivel estable o decreciente de deuda en relación con el PIB. El nivel de RFSP que estabiliza la deuda de México se encuentra actualmente en aproximadamente 2.5 por ciento del PIB, y las cifras más recientes para 2014 implican que la consolidación fiscal necesaria sería igual a por lo menos 2 por ciento del PIB.

8. **La fuerte caída en los precios del petróleo hacia el final de 2014 llevó al gobierno mexicano a anunciar recortes significativos del gasto para 2015 y 2016.** Los ingresos petroleros más bajos en el año 2015 se compensarán de manera parcial por un aumento en el ingreso por el impuesto sobre la renta siguiendo las reformas fiscales de 2013, así como por un aumento automático en el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) sobre los combustibles como consecuencia de la política de precios de combustible (Tabla 1.1). Aunque se espera que estos efectos positivos del ingreso continúen en 2016, la consolidación del gasto será

necesaria para mantener la estabilidad fiscal. El compromiso del gobierno para adherirse a su marco fiscal a mediano plazo requerirá reducir el los RFSP a 2.5 por ciento del PIB en 2018.

Tabla 1.1: Ingreso y gasto del sector público, 2014-2016 (porcentaje del PIB)

	2014	2015e	2016p	Cambio 2014-2016
Ingreso	23.2	22.2	21.5	-1.7
Petrolero	7.1	4.6	4.5	-2.6
Tributario	10.5	12.7	12.6	2.1
Impuesto Sobre la Renta	5.6	6.6	6.5	0.9
Impuesto al Valor Agregado	3.9	3.8	3.8	-0.1
Impuesto Especial sobre Producción y Servicios de Combustibles	0.0	1.2	1.2	1.2
Impuesto Especial sobre Producción y Servicios de Otros Productos	0.7	0.7	0.7	0.0
Otros	0.4	0.4	0.4	0.0
No-tributario	5.6	4.9	4.4	-1.2
Gobierno Federal	1.7	1.4	1.0	-0.7
IMSS/ISSSTE	1.7	1.8	1.8	0.1
CFE	2.1	1.7	1.6	-0.5
Gasto	26.4	25.7	24.5	-1.9
Corriente	15.8	15.2	14.8	-1.0
Sueldos y Salarios	6.0	6.0	5.9	-0.1
Pensiones	3.1	3.0	3.2	0.1
Subsidios	2.5	2.3	2.5	0.0
Gastos de Operación	4.2	3.9	3.3	-0.9
Capital	5.2	4.6	3.7	-1.5
Inversión Física	4.8	4.2	3.6	-1.2
PEMEX	2.1	1.7	1.5	-0.6
Otros	2.7	2.5	2.1	0.6
Inversión Financiera	0.4	0.4	0.1	0.3
Participaciones	3.4	3.6	3.5	0.1
Intereses	2.0	2.3	2.5	0.5
Balance presupuestario	-3.2	-3.5	-3.0	0.2
RFSP	-4.6	-4.1	-3.5	1.1

e – estimado

p – proyectado

Fuente: Estimaciones del Banco Mundial en base a SHCP *Criterios Generales de Política Económica 2016*

9. **Los impuestos son los que más han contribuido al crecimiento del ingreso del sector público durante la última década, pero aún hay un margen para incrementar los ingresos tributarios.** La revisión del régimen tributario en 2007, 2009 y 2013 eliminó exenciones, introdujo nuevos impuestos y aumentó algunas

tasas de tributarias. Estas reformas, acompañadas de mejoras en la administración tributaria, estimularon significativamente las tres fuentes principales de los ingresos tributarios, siendo el Ingreso Sobre la Renta (ISR) el líder de esta tendencia general. Sin embargo, la carga fiscal total en México sigue siendo relativamente baja y hay un espacio considerable para nuevas reformas de política tributaria o mejoras en la administración tributaria. Ampliar la base del Impuesto al Valor Agregado (IVA), reducir los incentivos fiscales y fortalecer la recaudación tributaria por parte de los gobiernos subnacionales, podría ayudar a garantizar que haya ingresos suficientes para satisfacer las crecientes presiones del gasto y reforzar la sostenibilidad de la posición fiscal del país.

10. El petróleo desempeña un papel importante en las finanzas públicas de México, pero su importancia fiscal disminuye gradualmente. En la última década, los altos precios del petróleo compensaron una disminución gradual en el volumen de la producción petrolera. Revertir esta tendencia de producción requerirá una importante inyección de capital nuevo, y las recientes reformas permitirán inversiones en el sector que serán financiadas en asociación con empresas privadas. Sin embargo, es probable que la importancia fiscal del sector petrolero siga disminuyendo, ya que se prevé que los precios del petróleo permanezcan bajos, se espera que los nuevos descubrimientos de petróleo enfrenten mayores costos de producción, y los aumentos en volumen de producción pueden no ser suficientes para mantener el ritmo de la expansión de la actividad económica en los sectores no petroleros.

11. Acelerar la liberalización del precio doméstico del combustible al cambiar a un IEPS fijo por unidad permitiría a las autoridades fijar la recaudación del IEPS sobre combustibles a su nivel actual. El precio final de venta interna de gasolina y diésel se determina de manera administrativa, y cualquier cambio en el precio subyacente referencia internacional se refleja en una variación en el IEPS sobre el combustible. Esta política ha aislado con eficacia el presupuesto contra la volatilidad de los precios del petróleo, pero a un alto costo en términos de ingresos públicos. Esto fue especialmente evidente entre 2006 y 2014, cuando los altos precios internacionales del petróleo causaron que el IEPS se hiciera negativo—es decir, un subsidio al combustible. La reciente caída de los precios internacionales del petróleo volvió positivo el IEPS una vez más, y la recaudación del IEPS al combustible compensó cerca de la mitad de la disminución de los ingresos petroleros. Las reformas en el sector energético abrirán el mercado de combustible al menudeo, y se espera que los precios del combustible se liberen completamente en 2018. Las autoridades podrían adelantar el proceso de liberalización al cambiar el IEPS sobre el combustible de una cantidad variable a una cantidad fija por unidad, y permitir que el precio de venta final fluctúe de acuerdo con precios internacionales. Esto fijaría la recaudación del IEPS sobre el combustible en su nivel actual de aproximadamente el 1 por ciento del PIB.

12. Los gastos del sector público federal en México aumentaron considerablemente debido a un aumento en el gasto social, seguridad pública e inversión de capital. México está teniendo un incremento secular en el gasto público impulsado por una combinación de decisiones políticas, tendencias demográficas, cambios tecnológicos y otros factores exógenos. Esto ha dado lugar a un aumento de gastos en salud, educación, protección social, infraestructura y seguridad pública durante una década, así como a un aumento estructural en los costos de capital en el sector petrolero mientras los yacimientos más accesibles se agotan gradualmente. Se espera que estas tendencias continúen a largo plazo, lo que enfatiza la importancia de mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público.

13. Aunque este estudio solo da un vistazo a la reforma de pensiones,¹ medidas adicionales serán necesarias para reforzar la sostenibilidad y para ampliar la cobertura del sistema de pensiones. Las medidas recientes se han centrado en gestionar el costo fiscal a largo plazo de los programas de pensiones. Sin embargo, los niveles inadecuados de cobertura y las diferencias significativas en beneficios proyectados entre diferentes sectores de la población plantean preocupaciones en cuanto al costo de la transición de un sistema de pensiones de beneficios definidos a un sistema de capitalización, así como la equidad y adecuación de pagos futuros pensiones. La cobertura podría ampliarse mediante la incorporación de las pensiones no contributivas en el sistema nacional de pensiones. Los ajustes adicionales podrían incluir el elevar la tasa de contribución, aumentar de manera gradual la edad de jubilación y gravar las pensiones como otras formas de ingreso, como es

¹ La cuestión de la reforma de pensiones se analizó de manera detallada en otros informes del gobierno y del Banco Mundial.

común en otros países de la OCDE. Ciertos regímenes de pensión de beneficios definidos aún existentes, incluidos aquellos que ofrecen empresas públicas, gobiernos estatales y universidades públicas, pueden requerir reformas adicionales para alinear los beneficios con las contribuciones o con condiciones cambiantes en el mercado laboral.

14. **La inercia y las rigideces presupuestarias son evidentes tanto a nivel agregado como a nivel sectorial.** Los gastos legalmente obligatorios representan el 60-70 por ciento del presupuesto, mientras que otro 20 por ciento se compone de gastos técnicamente discrecionales, pero efectivamente inflexibles. La rigidez del gasto dificulta la capacidad del gobierno para reasignar los recursos en respuesta a las nuevas prioridades o para reflejar las evaluaciones de impacto de los programas existentes. A menos que las causas de la inercia presupuestaria puedan tratarse con éxito, los futuros recortes pueden enfocarse en un pequeño porcentaje del gastos efectivamente discrecional, incluyendo la inversión pública — ya que los ajustes suelen basarse en la viabilidad política (cortar lo que se puede cortar) en lugar de la eficiencia económica (cortar lo que se debe cortar). Una estrategia a mediano plazo para reducir la inercia del presupuesto debe incluir tanto reformas a los procesos como cambios legislativos.

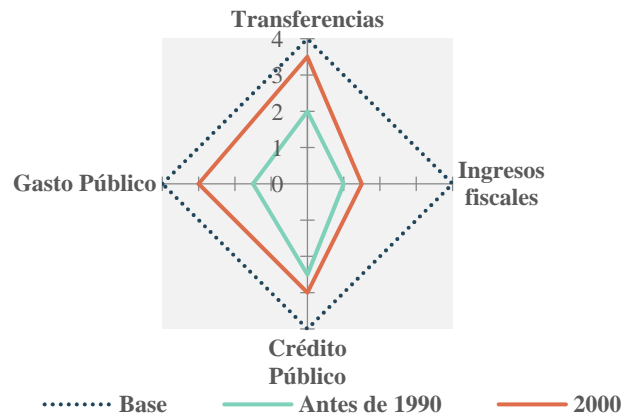
15. **Para ajustarse a las presiones fiscales a mediano plazo, la racionalización del gasto público tendrá que ir más allá de las reducciones en inversión pública y gastos de operación.** La consolidación del gasto prevista para 2015 y 2016 se centra en la inversión pública y en los gastos de operación, pero un realineamiento más amplio en las políticas de gasto será necesario para administrar las tendencias fiscales seculares. Esta RGP describe una serie de posibles estrategias para reformar los gastos sectoriales y fortalecer los controles en varias etapas del proceso presupuestario. También proporciona una evaluación detallada de los orígenes legales e institucionales y las justificaciones económicas de distintas políticas del gasto, la cual está diseñada para establecer las bases analíticas para aumentar la flexibilidad presupuestaria. Publicar datos detallados sobre los compromisos de gastos obligatorios y definir claramente su base en las obligaciones legales, contractuales e institucionales será fundamental para limitar la inercia presupuestaria, crear conciencia del impacto de las rigideces presupuestarias y alentar el debate legislativo sobre una cobertura más amplia del gasto.

Descentralización fiscal y finanzas públicas subnacionales

16. **La descentralización fiscal desempeña un papel importante en la calidad del gasto y la sostenibilidad presupuestaria en México.** A lo largo de la década de 1990 tanto los ingresos fiscales como la responsabilidad de la prestación de servicios básicos, incluyendo elementos de los sectores de educación, salud e infraestructura, se transfirieron de manera progresiva a los estados y municipios. En la década del 2000, la expansión de la educación pública y los servicios de salud, junto con nuevas demandas de asistencia social e instituciones de seguridad del país, ampliaron el papel de los gobiernos subnacionales. Las autoridades estatales y municipales ahora ejecutan aproximadamente la mitad del gasto total, y fortalecer el control presupuestario y su capacidad de gasto será fundamental para el objetivo más amplio de mejorar la gestión del gasto público.

17. **La descentralización fiscal en México ha sido asimétrica; las responsabilidades del gasto que se han transferido a los gobiernos subnacionales superaron su capacidad en el ingreso y la tributación se mantiene fuertemente concentrada a nivel federal.** El “diamante de la descentralización fiscal” (Figura 1.2) muestra las cuatro dimensiones claves de las relaciones fiscales intergubernamentales: ingresos fiscales, gasto, transferencias y crédito público. El proceso de descentralización del gasto entre 1990 y 2010 no implicó una descentralización correspondiente a la recaudación de ingresos. En cambio, las transferencias intergubernamentales se convirtieron en un componente cada vez más grande y vital del marco del federalismo fiscal, y los gobiernos subnacionales ahora son altamente dependientes de ellos. Aunque la deuda subnacional permanece en niveles relativamente bajos, los estados y municipios complementan cada vez más el financiamiento de sus gastos con la contratación de créditos.

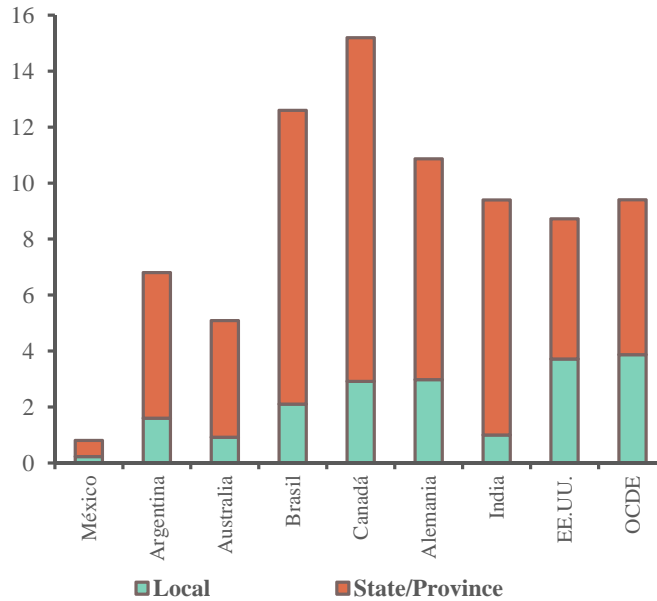
Figura 1.2: El diamante de la descentralización fiscal, 1990-2010



Fuente: Cálculos del Banco Mundial

18. **La brecha fiscal vertical de México es la mayor entre los países de la OCDE.** Aunque los gobiernos subnacionales son responsables de alrededor del 50 por ciento del gasto total, únicamente recaudan el 10 por ciento de los ingresos fiscales totales. El gobierno federal cubre la diferencia a través de una combinación de transferencias automáticas de participación en los ingresos (*participaciones*) y transferencias destinadas (*aportaciones*) que se diseñaron para financiar servicios públicos específicos y promover objetivos de política nacional. Juntos, estas transferencias representan alrededor del 30 por ciento del presupuesto federal, y su carácter obligatorio las convierte en una importante fuente de rigidez presupuestaria. Los ingresos tributarios propios de los gobiernos subnacionales son aún muy modestos de acuerdo con los estándares internacionales, lo cual refleja una combinación de potestades tributarias limitadas y baja eficacia en la recaudación. Los ingresos tributarios propios de los gobiernos subnacionales representan menos de 1 por ciento del PIB de México, muy por debajo de la media de 10 por ciento en otras grandes repúblicas federales y 9 por ciento en países de la OCDE. Incluso, los países latinoamericanos con gobiernos centrales muy fuertes tienden a recaudar más impuestos a nivel regional o local.

Figura 1.3: Ingresos tributarios subnacionales en algunas federaciones y países de la OCDE, 2012 (porcentaje del PIB)



Fuente: OCDE, IMF y cálculos del Banco Mundial

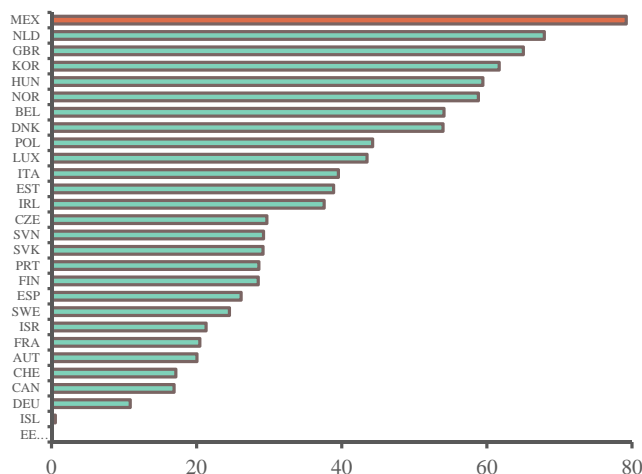
19. **Aumentar la recaudación de impuestos a nivel subnacional es factible a corto plazo.** Una mayor eficiencia de recaudación en el impuesto sobre la *nómina* y en el impuesto sobre la tenencia de vehículos (tenencia) podría aumentar los ingresos a nivel estatal en 0.2 por ciento del PIB. También hay un margen considerable para mejorar la recaudación del impuesto predial a nivel municipal. El impuesto predial actualmente representa el 0.2 por ciento del PIB en México, muy por debajo de la media de América Latina de 0.6 por ciento. A mediano plazo, ampliar la base fiscal de los gobiernos subnacionales permitirá aumentar la prestación de servicios sin comprometer su estabilidad fiscal. Permitir que los gobiernos estatales establezcan un recargo al ISR o al IVA sería una de las opciones menos distorsionantes para ampliar la base tributaria subnacional.

20. **La participación dominante las transferencias en las finanzas subnacionales, así como la complejidad y fragmentación del sistema de transferencias, desalienta la movilización de los ingresos locales y socava la eficiencia del gasto.** Un gran número de transferencias están destinadas a un propósito específico, y los criterios de asignación para cada transferencia suelen incluir múltiples objetivos, aumentando de manera considerable la complejidad del sistema de transferencias. Por otra parte, mientras los ingresos que el gobierno federal recauda en las regiones más prósperas se transfieren a los más pobres, la fórmula de distribución para el mayor mecanismo de reparto de ingresos, *participaciones*, no se diseñó para lograr la equidad interregional. Del mismo modo, los criterios de asignación para la mayoría de *aportaciones* no reflejan las disparidades regionales en la capacidad fiscal o la demanda de servicios públicos. Estos factores afectan de manera negativa la calidad del gasto subnacional y socavan la rendición de cuentas al debilitar la conexión entre los contribuyentes y los organismos públicos. Además, el sistema de transferencia merma los incentivos para la movilización de los ingresos de fuente propia entre los gobiernos subnacionales, ya que depender de las transferencias es políticamente más conveniente que mejorar la recaudación de impuestos locales.

21. **La eficiencia, la equidad y el impacto de las transferencias intergubernamentales podrían mejorarse significativamente mediante la racionalización de las *participaciones* y la reorientación de la distribución de las *aportaciones* para enfocarse en la demanda – en lugar de en factores de la oferta.** Reforzar el efecto de nivelación fiscal de las *participaciones*, simplificando su fórmula de distribución y consolidar los 12 mecanismos de transferencia existentes alrededor de un conjunto limitado de objetivos básicos,

mejoraría su eficacia. Además, los criterios de distribución de las *aportaciones* para educación, salud e infraestructura de servicios sociales deben definirse por las condiciones de demanda más que por el número de maestros, escuelas, trabajadores de la salud y hospitales federales, u otros criterios de la oferta.

Figura 1.4: Brechas fiscales verticales entre países de la OCDE, 2011 (porcentaje del gasto total)



Fuente: OCDE y cálculos del Banco Mundial

22. **Aunque sigue siendo relativamente baja, la deuda subnacional de México ha aumentado sustancialmente desde 2008.** A raíz de la crisis financiera mundial, la economía mexicana se desaceleró dramáticamente, los ingresos tributarios cayeron y las transferencias federales a los gobiernos subnacionales se redujeron en 20 por ciento. Frente a las grandes obligaciones de gasto y una capacidad limitada para incrementar los ingresos propios, los gobiernos subnacionales optaron por la vía del endeudamiento y la deuda a nivel estatal aumentó de 1.7 por ciento del PIB en 2008 a 2.2 por ciento en 2010. Esta tendencia continuó aun cuando los efectos de la crisis se disminuyeron y la deuda subnacional alcanzó 3.1 por ciento del PIB en 2013.

23. **El rápido crecimiento de la deuda subnacional se está convirtiendo en una fuente de vulnerabilidad fiscal potencial.** Varios estados requieren de operaciones de reestructuración de la deuda, y algunos serían elegibles para la reestructuración bajo la próxima *Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios* (LDFEFM). Desde 2013, siete gobiernos estatales firmaron acuerdos de reestructuración de la deuda con bancos privados con base en planes de ajuste fiscal acordados con la SHCP. Como el marco de endeudamiento existente no prevé la participación del gobierno federal en estos acuerdos, los bancos públicos participaron de manera indirecta al permitir que la SHCP influyera en la definición de las metas fiscales para operaciones de reestructuración de la deuda.

24. **En este contexto, el gobierno federal decidió fortalecer el marco de endeudamiento existente mediante el establecimiento de controles jerárquicos en el endeudamiento y el desempeño fiscal subnacional.**² El proyecto de la LDFEFM contiene normas sobre: (i) balanzas fiscales vinculadas a los indicadores de endeudamiento y otras variables fiscales, incluidos los gastos recurrentes y de personal, así como cláusulas de escape; (ii) normas presupuestarias; (iii) normas para la contratación de deuda, incluidos los pasivos a corto plazo y el uso de *participaciones* como garantía; (iv) el establecimiento de un sistema de alerta de sostenibilidad de la deuda para los gobiernos subnacionales; (v) requisitos para registrar la deuda y otras obligaciones financieras en un registro público; (vi) sanciones para los funcionarios públicos que no cumplan con la LDFEFM; y (vii) condiciones bajo las cuales el gobierno federal pueda proporcionar garantías para

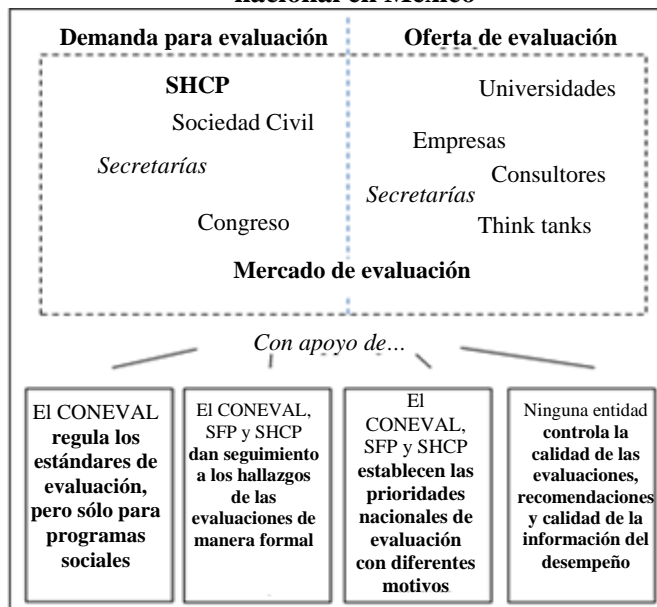
² En mayo de 2015 se aprobó una enmienda constitucional que concede al gobierno federal la autoridad para regular las finanzas y el endeudamiento de los gobiernos subnacionales.

préstamos subnacionales. Se espera que la LDFEFM complemente el marco de financiamiento subnacional con un enfoque basado en el mercado que se adoptó a principios de la década de 2000 y su implementación efectiva será decisiva para garantizar la disciplina fiscal a nivel subnacional.

El sistema de evaluación del desempeño

25. **El gobierno mexicano ha hecho un avance significativo en mejorar su sistema para evaluar el desempeño de los programas públicos.** La producción sistemática de evaluaciones del desempeño ha contribuido a promover una cultura de evaluación y rendición de cuentas en el sector público, y las instituciones públicas se enfocan cada vez más en un presupuesto basado en resultados. La implementación del Presupuesto Basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño dirigido por la Subsecretaría de Egresos (SdE) de la SHCP integra de manera progresiva los indicadores del desempeño en el proceso presupuestario. El nuevo sistema comprende tanto el monitoreo general del desempeño del sector público, como las evaluaciones de políticas y programas individuales.

Figura 1.5: Actores en el marco de la evaluación nacional en México



Fuente: Banco Mundial

26. **Sin embargo, varias debilidades persistentes en el marco de evaluación de desempeño limitan su impacto en la eficiencia del gasto.** Estas deficiencias pueden dividirse en cinco categorías generales: (i) arreglos institucionales subóptimos; (ii) el uso limitado de la información de las evaluaciones; (iii) la calidad y relevancia irregular de las evaluaciones; (iv) el limitado alcance de los esfuerzos de evaluación; y (v) las deficiencias significativas en el marco de la gestión financiera pública.

27. **El sistema de evaluación pública de México sufre de una falta de coordinación y una división clara de papeles y responsabilidades entre los tres principales organismos responsables de las evaluaciones.** El marco legal que rige la política de evaluación es demasiado general y no define las funciones específicas de cada organismo, lo cual da lugar a una discrecionalidad excesiva entre los organismos en relación con los mecanismos de evaluación y acciones correctivas. Por ejemplo, aún no se establecen normas claras para seleccionar el tipo de evaluaciones que se llevarán a cabo cada año bajo el *Programa Anual de Evaluación (PAE)*. Como resultado, cada organismo tiene un amplio margen para coordinar y definir el PAE. Esto socava la eficiencia del proceso de evaluación, lo que resulta en redundancias y brechas de cobertura.

28. **La mayoría de las funciones clave del sistema nacional de evaluación se comparten ya sea entre organismos o no son cubiertas por alguna institución en específico.** El Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL), ha tomado la iniciativa en establecer los estándares de evaluación, adoptando nuevas herramientas y realizar nuevos tipos de evaluación. Sin embargo, su alcance se encuentra todavía restringido a programas sociales. La SHCP y la Secretaría de Función Pública (SFP) tienen la tarea de evaluar todos los demás programas, pero no hay ninguna división clara de tareas entre ellos. La responsabilidad para establecer las prioridades y para dar seguimiento a las conclusiones de la evaluación se comparte entre las tres instituciones. La SHCP podría emitir los lineamientos que regulan a la SdE con o sin la participación de la SFP y el CONEVAL.

29. **La limitada coordinación entre la SHCP, la SFP y el CONEVAL genera deficiencias en la evaluación de los programas públicos.** Por ejemplo, no hay una herramienta integral de monitoreo y evaluación para la *Matriz de Indicadores para Resultados*. La SFP es legalmente responsable de revisar las actividades y componentes de los programas, mientras que la SHCP se enfoca en objetivos e indicadores estratégicos. Ambos elementos son fundamentales para comprender por completo un programa, pero no existe un vínculo formal entre estos análisis complementarios, ni existe un mecanismo formal para la integración de ambos insumos en el proceso de presupuesto. Aunque el sistema para crear un PAE está en su lugar, la asignación actual de responsabilidades no es óptima, ya que el organismo que lleva a cabo una evaluación no debe ser el encargado de dar el seguimiento a sus hallazgos. El CONEVAL se destaca por la implementación de evaluaciones, el desarrollo de herramientas analíticas e indicadores y en proporcionar capacitación. No obstante, su enfoque no debería ser sobre cuestiones operativas, ya que no posee las herramientas adecuadas para hacerlo.

30. **La calidad de las evaluaciones es desigual, los programas que se seleccionan para la evaluación no siempre son relevantes para las prioridades de políticas, y los incentivos no están bien alineados con los objetivos del sistema de evaluación.** Los estándares de evaluación no son consistentes entre todos los organismos, ni son cumplidos de forma confiable en casos individuales. La elaboración del PAE no involucra a las Secretarías y organismos a evaluar, y algunas evaluaciones se realizan solamente para cumplir con los requisitos legales. El calendario de evaluaciones con frecuencia reduce su utilidad, ya que los resultados de la evaluación a menudo llegan demasiado tarde para influir en las decisiones presupuestarias. El gobierno hizo importantes avances en el establecimiento de un marco para la programación y elaboración del presupuesto basada en resultados, y las Secretarías, en particular, hicieron un enorme esfuerzo para institucionalizar la información del desempeño. Sin embargo, hay poca evidencia que la información del desempeño está directamente relacionada con el ciclo presupuestario, y el uso de evaluaciones varía considerablemente de un organismo a otro.

31. **Las evaluaciones se dedican casi exclusivamente al análisis de programas federales y rara vez examinan la efectividad de las políticas públicas nacionales o sectoriales.** Este enfoque en los programas es en parte el resultado de la limitada conectividad entre los procesos de planificación y presupuestación. La preparación de planes estratégicos como el Plan Nacional de Desarrollo y estrategias de desarrollo sectorial, es en gran parte independiente del proceso del presupuesto anual. Las evaluaciones pueden informar el proceso presupuestario, aunque sujeto a las limitaciones antes descritas, pero casi nunca se utilizan durante la planificación estratégica.

32. **Fortalecer el marco para producir y evaluar la información del desempeño será un paso importante en la transformación de la SdE en un sistema de gestión basado en resultados completamente funcional.** La distribución actual de las responsabilidades asignadas por la SdE a diferentes instituciones ha demostrado ser inferior al óptimo. Una asignación de responsabilidades más eficiente ayudaría a eliminar redundancias, abordar las brechas en el marco de la evaluación, distinguir correctamente la evaluación de la auditoría, y aprovechar las capacidades y competencias de cada institución para maximizar la efectividad del sistema como un todo. Las evaluaciones sólo son eficaces si la información que producen se usa para mejorar las políticas y para mejorar, ampliar o eliminar programas.

33. **Reformas relativamente modestas podrían mejorar considerablemente el uso de la información sobre el desempeño en el proceso presupuestario.** Los organismos de evaluación deben ajustar sus calendarios

para asegurar que las evaluaciones se presenten a tiempo para informar oportunamente el proceso presupuestario anual, y la información sobre el desempeño debe integrarse sistemáticamente en el ciclo presupuestario. Las Secretarías deberían participar de manera más activa en la determinación de las prioridades de la evaluación, así como en los programas a ser evaluados y el tipo de evaluación que se llevará a cabo. Las Secretarías y la SHCP deberían discutir las áreas de mejora identificadas en las evaluaciones de los programas. Finalmente, las agencias deberían brindar retroalimentación a los evaluadores durante y después del proceso de evaluación.

Gestión de recursos humanos

34. **En los últimos cinco años el tamaño de la masa salarial del gobierno federal en México se ha mantenido relativamente moderado en relación con el PIB y los gastos totales, y su crecimiento es fiscalmente sostenible.** La masa salarial del gobierno federal, que cubre el gasto de personal para los poderes ejecutivo, judicial y legislativo, así como para las entidades autónomas (pero no las transferencias a los Estados), comprende un poco más del 10 por ciento del gasto federal total en 2014. Entre 2009 y 2014 la masa salarial del gobierno federal aumentó a una tasa anual de 2.6 por ciento en términos reales, ampliamente de acuerdo con el crecimiento del PIB real. Un análisis más detallado del gasto en el ramo ejecutivo, conocida como la *Administración Pública Federal* (APF) revela una tendencia similar.

35. **Los gastos en personal del gobierno federal en México son significativamente inferiores en comparación con otras repúblicas federales como Brasil, así como los promedios globales tanto en países de ingresos medios e ingresos altos.** La masa salarial del gobierno federal representa el 2 por ciento del PIB y 10 por ciento del gasto total. Esto está por debajo del promedio en países de ingreso medio de 7 y 24 por ciento, así como por debajo del promedio de los países de ingreso alto de 6 y 19 por ciento. México también tiene una de las plantillas públicas más pequeñas de la OCDE, y el empleo en el gobierno central disminuyó con el tiempo.

36. **Aunque el tamaño total de la masa salarial federal parece apropiado al contexto económico e institucional de México, temas subyacentes que involucran la estructura y la remuneración de los trabajadores del sector público limitan la capacidad de la APF para atraer y retener personal calificado.** Una disminución reciente en la compensación total presupuestada de manera permanente en la APF ha tenido dos impactos distintos en la estructura del empleo. Primero, las instituciones civiles centrales sufrieron la mayor parte de los recortes presupuestarios, mientras que las instituciones paraestatales y desconcentradas experimentaron reducciones más modestas. Segundo, el sueldo base ahora representa una proporción más pequeña de la remuneración total en organismos del gobierno central que en instituciones desconcentradas y la mayoría de las paraestatales (Tabla 1.2). El sueldo base también representa una menor proporción en compensaciones para aquellos en el extremo inferior de la escala de remuneración en relación con la parte superior. El sueldo base representó 37 por ciento de la compensación total permanente en las instituciones centrales y el 55 por ciento en instituciones desconcentradas en 2014. El sector paraestatal fue más variado; los sueldos base en las instituciones nacionales de seguros y de depósitos de seguros representaron alrededor del 66 por ciento de la compensación total permanente, y esta participación aumentó 11 por ciento entre 2010 y 2014. Estas tendencias son importantes ya que la remuneración base, no la compensación total, determina los futuros pagos de pensiones. Como resultado, las diferencias en la remuneración base pueden tener un efecto significativo tanto en la remuneración a largo plazo de los funcionarios públicos como en los costos futuros del personal del sector público.

Tabla 1.2: Salario base como un porcentaje de los pagos totales presupuestados

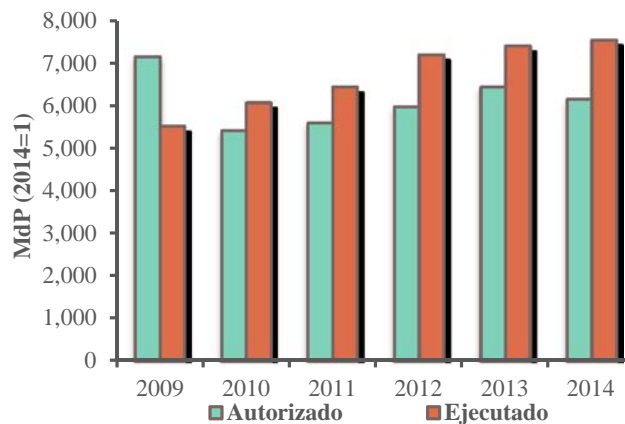
Tipo de administración	Sector gubernamental	Salario base como porcentaje de los pagos totales presupuestados		
		2010	2014	Aumento en porcentaje (2010-2014)
Central	Instituciones centrales	30	37	7
Desconcentrado	Instituciones desconcentradas	42	55	14
Paraestatales	Instituciones descentralizadas	25	29	3
	Empresas Paraestatales	47	53	5
	Instituciones nacionales de crédito	47	47	1
	Instituciones nacionales de seguros y de depósito de seguros	55	66	11
	Fondos y fondos fiduciarios	51	60	9
Administración pública federal total (sin ponderar)		29	34	5

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación, Tomo VIII Análisis de Plazas y Remuneraciones, Administración Pública Federal para 2010 y 2014. Cálculos del Banco Mundial

37. **El crecimiento modesto de la masa salarial disfraza un aumento en el uso de personal temporal (*eventuales*).** El número de empleados temporales está en aumento en la APF, y el rebasamiento del gasto en contratos temporales se vuelven cada vez más común. Entre 2009 y 2014 el gasto total en personal temporal aumentó 25 por ciento y, aunque el presupuesto aprobado para los trabajadores temporales disminuyó 14 por ciento en términos reales, el presupuesto ejecutado aumentó 37 por ciento (Figura 1.6). El aumento en la demanda de personal temporal es en parte el resultado de controles más estrictos en la creación de puestos permanentes, así como en la asignación de nuevos mandatos y responsabilidades para las instituciones federales. Sin embargo, una dependencia excesiva en trabajadores temporales tiene consecuencias potencialmente negativas para la eficiencia de la administración pública, y el uso de trabajadores temporales para realizar funciones de personal representa una responsabilidad potencial tanto legal como financiera para el gobierno.

38. **Mientras tanto, las compensaciones no salariales también aumentaron de manera significativa.** Las prestaciones clasificadas como "remuneraciones adicionales y especiales" crecieron 23 por ciento entre 2009 y 2014, impulsadas por la expansión de prestaciones de antigüedad y los beneficios sujetos a negociaciones sindicales. Asimismo, el gasto en pagos de incentivos creció 36 por ciento en términos reales, la mayoría de este aumento va a personal administrativo (*operativos*).

Figura 1.6: Pagos base presupuestados vs. ejecutados para trabajadores temporales, 2009-2014



Fuente: Estimaciones del Banco Mundial con base en a presupuestos aprobados y ejecutados.

39. **Un análisis más profundo en la equidad de pagos a lo largo de la APF revela grandes diferenciales de salario entre ciertos niveles de la escala de pago central (*tabulador*) y entre las instituciones centrales, desconcentradas y paraestatales que conforman la APF.** El personal administrativo sindicalizado en la parte superior de sus respectivas escalas salariales a menudo se acerca a o excede la remuneración de los cargos más altos de la mayoría de las posiciones de oficial de enlace. Esta distorsión puede reducir los incentivos para los funcionarios públicos a aceptar cargos de mayor responsabilidad. En cambio, los niveles de compensación de mandos medios ofrecen mejores incentivos financieros para aceptar cargos superiores. Las políticas salariales de mayor austeridad han exacerbado estas diferencias en las instituciones centrales que han soportado la mayoría de los recortes de compensaciones permanentes. Entre 2010 y 2014 la remuneración promedio federal presupuestada por posición en la APF disminuyó 10.5 por ciento en términos reales. Las instituciones centrales experimentaron la disminución más importante (36.9%), seguida por las instituciones desconcentradas (28.3%), mientras que la compensación en las paraestatales disminuyó relativamente poco (12.3 por ciento).

40. **El gobierno ha hecho importantes esfuerzos para mejorar la transparencia, pero la limitada accesibilidad y comparabilidad de la información pública sobre la nómina aún presenta importantes obstáculos analíticos.** Los datos de compensación están disponibles actualmente en línea a través del portal de transparencia de cada institución, pero no hay ninguna base de datos central a través de la cual se pueda analizar la compensación en los diferentes niveles por agregado, y es difícil interpretar la información sin una comprensión detallada de la estructura de las remuneraciones en México. La información sobre los pagos totales brutos, que consta tanto del sueldo base como de la compensación garantizada, está disponible en línea, pero, aunque se proporciona información sobre los tipos de beneficios aplicables a los empleados, el valor monetario de estos beneficios no está disponible.³ Publicar el valor monetario de los beneficios para los empleados contribuiría a mejorar la comprensión del público sobre la remuneración total permanente que los funcionarios reciben.

41. **Una política de compensación sostenible debe basarse en objetivos claramente definidos que promuevan tanto los intereses del gobierno como de los empleados públicos dentro una dotación adecuada de recursos.** Los esfuerzos para contener el crecimiento de la masa salarial no deberían agudizar las distorsiones al incentivar más el uso de trabajadores temporales o ampliar las disparidades en las escalas de pago central. Afirmar un mayor control sobre el presupuesto de personal temporal sería un primer paso importante para contener el crecimiento de la masa salarial. Al mismo tiempo, acelerar ligeramente la rotación de personal administrativo permitiría la creación de nuevos puestos en las áreas de mayor necesidad. Como la mayoría de la fuerza laboral federal se asigna a funciones administrativas, re-introducir programas de retiro voluntario para el personal administrativo puede crear espacio para nuevas posiciones con el fin de llenar brechas identificadas de competencias.

42. **El establecimiento de una base de datos centralizada de la nómina mejoraría significativamente la disponibilidad de la información.** Una base de datos centralizada de la nómina permitiría un análisis más frecuente de la fuerza laboral federal, aumentaría la transparencia, facilitaría las comparaciones entre la compensación presupuestada y devengada y, proporcionaría a la SHCP información más detallada y desagregada para informar las políticas. A corto plazo, la SHCP podría solicitar que los organismos publiquen datos anuales sobre los pagos totales por *percepción ordinaria* y por *percepción extraordinaria* a través de sus respectivos portales de transparencia. Además, la SHCP podría agregar el gasto devengado en pagos permanentes por diferentes Secretarías y presentar un informe consolidado comparando las previsiones presupuestarias con la remuneración actualmente devengado por posición.

43. **La progresión y la profesionalización de las carreras son temas importantes a mediano plazo.** Las autoridades deberían hacer esfuerzos por profesionalizar a niveles más altos dentro de cada grado administrativo. También se deberían hacer esfuerzos por mover gradualmente a los empleados más calificados de puestos administrativos a puestos de oficial de enlace. Finalmente, el gobierno debería seguir ampliando la cobertura de la escala central de pago y revisar regularmente la competitividad de los salarios del sector público. La

³ Éste es también el caso las *prestaciones económica*), *prestaciones de seguridad social* y otros beneficios.

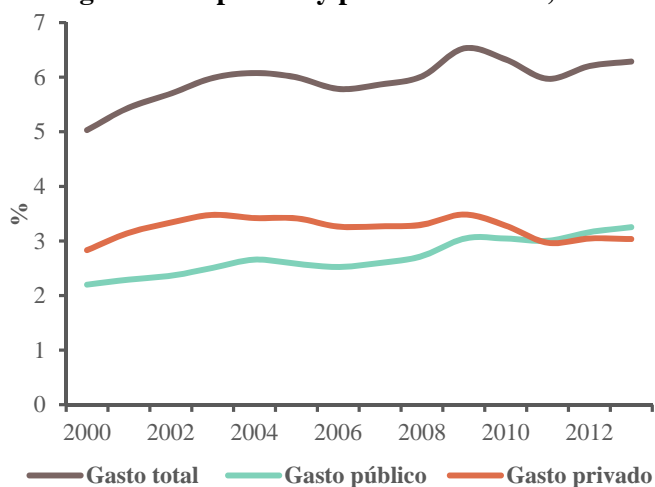
ampliación de la cobertura de la escala central de pagos contribuiría a reducir las grandes disparidades en los niveles de pago que se observaron a través de diferentes tipos de instituciones (centrales, desconcentrados y paraestatales) en la APF.

GASTOS DEL GOBIERNO EN SECTORES CLAVE

Salud

44. Si bien los resultados de salud en México mejoraron de manera significativa en las últimas décadas, siguen siendo inferiores a los de países comparables de América Latina, y muy por debajo del promedio de la OCDE. El gasto en salud como proporción del PIB y las tasas de utilización de los servicios de salud también crecieron rápidamente en los últimos años. La expansión del *Seguro Popular* impulsó el crecimiento reciente del gasto público en salud; sin embargo, como el programa ahora está a punto de alcanzar la cobertura total de beneficiarios, se espera que su contribución al crecimiento del gasto total del sector se modere.

Figura 1.7: Tendencias en el gasto total público y privado en salud, 2000-2013 (porcentaje del PIB)



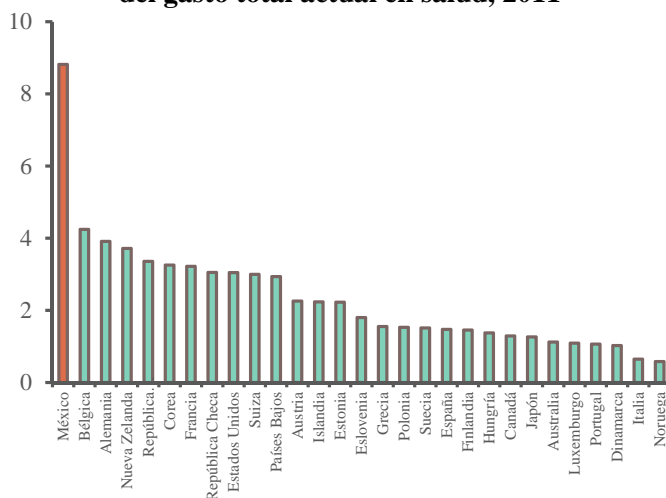
Fuente: Datos del SINAIS y cálculos del Banco Mundial.

45. México se enfrenta a un aumento estructural de largo plazo en los costos de los cuidados a la salud. Conforme mejoran los indicadores de salud básica del país y la incidencia de las enfermedades transmisibles disminuye, las tasas de morbilidad por enfermedades no transmisibles, como la diabetes y las enfermedades cardiovasculares, están imponiendo una carga cada vez más grande sobre el sector salud. El envejecimiento de la población, la creciente prevalencia de factores de riesgo a la salud (*i.e.* tabaquismo, alcoholismo, sedentarismo y dietas inadecuadas), y las crecientes demandas del público por más y mayor calidad en los servicios de salud, continuará el aumento de la trayectoria del gasto en salud. La combinación de estas tendencias destaca la urgencia de reformas, aunque los resultados de estos esfuerzos no se hagan evidentes a corto plazo.

46. El sistema de salud en México incluye múltiples esquemas de seguros de salud, cada uno con su propia red paralela de proveedores de servicios, y la falta de coordinación entre ellos aumenta dramáticamente los costos administrativos del sector. El sector salud en México abarca tres principales subsistemas: la seguridad social, el sistema de protección social en salud y el sistema privado. Los programas de seguridad social son obligatorios para los trabajadores asalariados formales, y diversos esquemas cubren diferentes tipos de empleo. Los esquemas de seguridad social más grandes son el *Instituto Mexicano del Seguro Social* (IMSS) y el *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado* (ISSSTE). El *Seguro Popular* es el principal pilar del *Sistema de Protección Social en Salud*. Esta política fue diseñada para

universalizar el seguro de salud al hacer que la cobertura de sus servicios esté disponible para todos los ciudadanos que no estén cubiertos por alguno de los sistemas seguridad social. Algunas organizaciones gubernamentales y empresas estatales operan sus propios esquemas, incluidas distintas ramas de las fuerzas armadas y la empresa nacional de petróleo. Cada esquema tiene sus propias fuentes de financiamiento, 'pool' de aseguramiento, estructuras administrativas, reservas financieras y redes de proveedores de servicio, y los afiliados están típicamente limitados a utilizar las redes de las instalaciones y servicios del propio esquema, lo que resulta en duplicaciones e ineficiencias en el uso de los recursos públicos. En 2012 los costos de administración y de aseguramiento en México representaron 9% del total de gastos en salud, por mucho, el más alto de la OCDE. La reducción de los costos administrativos al nivel promedio de los países de la OCDE de 3 por ciento del gasto total en el sector, generaría un ahorro equivalente de al menos 0.15 por ciento del PIB.

Figura 1.8: Gasto público en la administración del sector salud y seguros médicos como porcentaje del gasto total actual en salud, 2011



Fuente: OCDE, 2011, y cálculos del Banco Mundial

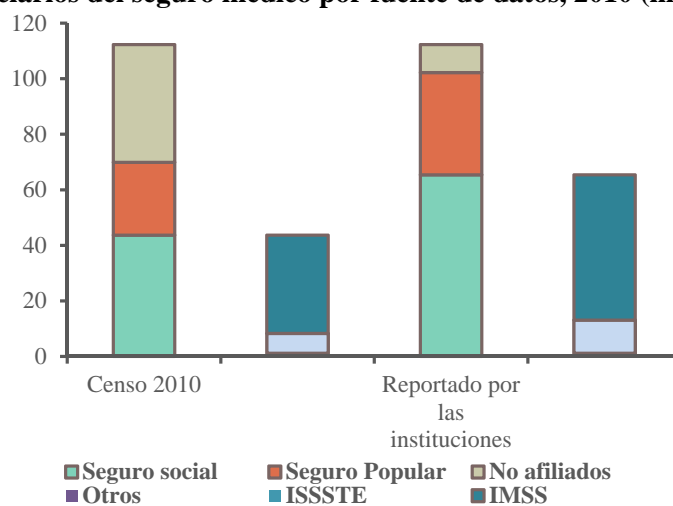
Nota: La OCDE clasifica la planificación, regulación, recaudación de ingresos y gestión de mecanismos de denuncia como gastos administrativos; estas funciones se aplican tanto a la salud como a los servicios no relacionados con la salud entre los programas de seguridad social en México.

47. **La fragmentación del sistema de salud también contribuye a inequidades en la prestación de servicios de salud, a ineficiencias del gasto y al uso sub-óptimo de los activos del sector.** Cada programa de seguro público ofrece diferentes prestaciones a sus beneficiarios, lo que resulta en un acceso muy desigual al cuidado de la salud que a menudo exacerba las desigualdades socioeconómicas subyacentes. Además, la estructura actual limita la capacidad de los proveedores de cuidados a la salud para explotar economías de escala o aprovechar todo el valor del capital humano y físico. Por otra parte, el tamaño y la efectividad de los subsidios cruzados entre instituciones de salud pública son difíciles de medir sin un registro completo y único de beneficiarios.

48. **Una mejor coordinación entre los esquemas de cuidados a la salud podría generar mayor eficiencia.** A corto plazo, los acuerdos de reciprocidad que permiten el intercambio de servicios entre los diferentes esquemas de cuidados a la salud podrían maximizar la efectividad en el uso de las instalaciones e infraestructura para la atención médica. El acuerdo existente de atención obstétrica de emergencia podría servir de modelo para la colaboración entre los distintos esquemas. Una mayor coordinación de inversiones entre los esquemas también podría aumentar el impacto del gasto de capital del sector en los próximos años, potencialmente a través del fortalecimiento del Plan Maestro para Infraestructura. En el mediano y largo plazo, las autoridades podrían considerar más reformas estructurales para mejorar la coordinación y consolidar el sistema de salud.

49. **Hay superposiciones significativas entre los esquemas de seguros de salud.** Los datos disponibles indican diferentes niveles de cobertura de los diferentes sistemas. La Figura 1.9 muestra a los beneficiarios de cada programa en 2010, según se muestra en los informes de las respectivas instituciones y en el censo de ese mismo año. Las diferencias que se observaron en los datos del censo pueden deberse a errores de auto-reporte, además de que los registros institucionales también sufren de serias limitaciones en los datos. Los regímenes de seguridad social proporcionan datos fiables sobre el número de trabajadores que contribuyen, pero esto no se extiende necesariamente a la cantidad de dependientes cubiertos. Sin una lista completa de beneficiarios, la duplicación es común, y los niveles de cobertura real no pueden evaluarse con precisión. En 2014 la Secretaría de Salud informó que aproximadamente 6 millones de personas estaban cubiertas por el IMSS y el *Seguro Popular*, 1 millón por el IMSS y el ISSSTE, 800,000 por el *Seguro Popular* y el ISSSTE, y 85,000 por el *Seguro Popular*, el IMSS y el ISSSTE. En 2014, por ejemplo, el gobierno federal transfirió MXN \$2,370 a los Estados para cada beneficiario del *Seguro Popular*, incluyendo la cuota de solidaridad social y federal.

Figura 1.9: Beneficiarios del seguro médico por fuente de datos, 2010 (millones de personas)



Fuente: CONEVAL, 2013 y cálculos del Banco Mundial

50. **Eliminar la duplicación de beneficiarios podría generar importantes ahorros fiscales.** La erradicación de las duplicidades en la cobertura del *Seguro Popular* hubiese podido generar ahorros estimados en MXN \$16.3 mil millones o 0.1 por ciento del PIB en 2014. La eliminación de las duplicidades del IMSS y el ISSSTE podría generar ahorros adicionales estimados en 0.03 por ciento del PIB, aunque esto requeriría modificar la legislación actual que permite que las personas estén aseguradas de manera simultánea por ambos regímenes. Un registro único de beneficiarios será fundamental para este proceso. El gobierno está tratando de crear ese registro mediante la consolidación de información de beneficiarios de diferentes esquemas de seguro médico. Sin embargo, este proyecto todavía está en sus primeras etapas, y el registro aún no se ha utilizado para eliminar los pagos redundantes.

51. **La integración inadecuada del financiamiento y la provisión de servicios reduce la eficiencia dentro de cada esquema de seguro de salud.** El sistema de financiamiento actual impide la compra estratégica de servicios, la cual reduce el valor marginal del gasto en servicios de salud. Además, los mecanismos de pago de servicios no están vinculados a los resultados. Por el contrario, siguen basándose principalmente en presupuestos históricos, ofreciendo poco o ningún incentivo para contener los costos o mejorar la prestación de servicios.

52. **Las medidas para frenar el uso excesivo de servicios no indicados podrían aumentar la eficiencia del gasto en salud pública y también mejorar la atención al paciente.** Por ejemplo, México tiene la segunda tasa más alta de cesáreas entre los países de la OCDE, y no hay una justificación médica clara para una prevalencia tan excesiva de cesáreas. Aunque es apropiado en ciertos casos, las cesáreas implican una cirugía

mayor y están asociadas a tasas altas de complicaciones y re-hospitalización materna. Además de los riesgos más elevados a la salud, los costos hospitalarios para cesárea son significativamente más altos que para los partos normales y, en algunos casos, hasta dos veces más alto.⁴ Reducir la tasa de cesáreas en México al promedio de la OCDE podría haber generado ahorros de aproximadamente MXN \$3.13 mil millones o 0.02 por ciento del PIB en 2012.

53. Reducir las disparidades en la calidad del servicio entre estados y esquemas de seguro podría mejorar la eficiencia del gasto. Existe una gran heterogeneidad en la calidad de la atención médica en México. Dentro de cada red de seguro de salud, ciertos proveedores se desempeñan mucho mejor que otros. La armonización de desempeño por la diseminación de mejores prácticas y el fortalecimiento de los sistemas de supervisión para asegurar que los proveedores sigan las guías clínicas, particularmente con respecto a la detección temprana y el control de las enfermedades crónicas, podría no sólo mejorar la calidad de la atención, sino también reducir los costos al bajar la tasa de complicaciones y desalentar el uso de los servicios no indicados. Sin embargo, dado el bajo desempeño del sector salud mexicano en la detección y el control de enfermedades crónicas al día de hoy, efectuar un cambio más sistémico requerirá importantes inversiones para mejorar la calidad del servicio y fomentar la coordinación entre los prestadores de servicios.

54. En el corto plazo, la consolidación de adquisiciones podría reducir los costos marginales en algunas de las categorías de gasto de más rápido crecimiento del país. En 2014, la adquisición consolidada de productos farmacéuticos produjo un ahorro estimado de 0.03 por ciento del PIB. Sin embargo, incluso el proceso de consolidación aún involucra 10 procesos discretos, y el sistema continúa confinado en gran parte a productos farmacéuticos. Un mejor refinamiento del proceso y su ampliación a otras adquisiciones podrían disminuir de manera permanente el costo estructural de la prestación de servicios de salud.

Educación

55. El sistema de educación pública en México es el más grande empleador del país y representa la mayor parte del gasto público de cualquier otro sector. Teniendo en cuenta las tendencias demográficas proyectadas, el mandato constitucional de universalización de la educación secundaria, y las demandas de capital humano cada vez más sofisticadas de la economía mexicana en los próximos diez años, veremos una expansión sin precedentes en la cobertura de la educación junto con un cambio hacia los niveles secundarios y terciarios. Combinados, se espera que estos factores generen un aumento estructural significativo a largo plazo en el costo de la educación, tanto en términos agregados como en términos marginales. Así como las tendencias en el crecimiento de los sectores de salud pública y protección social aumentan de forma similar, la mejora del valor por el dinero en el gasto en educación ya no será simplemente un objetivo deseable, sino un imperativo fundamental para apoyar la sostenibilidad fiscal del sector.

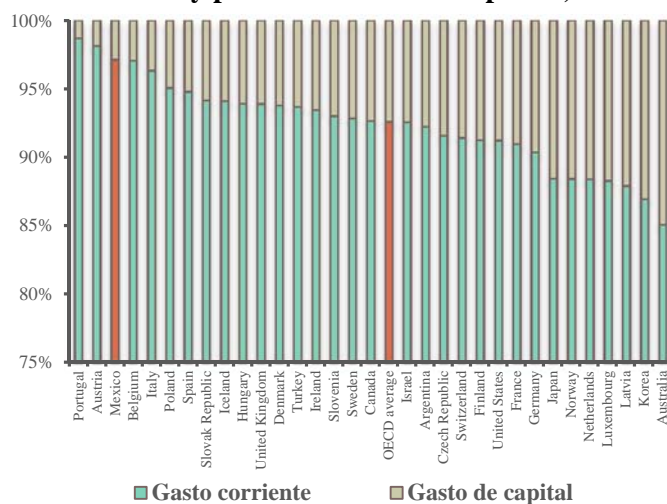
56. Intensificar el impacto del gasto en educación es más que una cuestión de necesidad fiscal, también es fundamental para el crecimiento y la competitividad de la economía mexicana. Para lograr los objetivos más amplios de desarrollo del gobierno, la expansión planificada de la cobertura en educación tendrá que combinarse con un aumento profundo y sostenido de la calidad educativa, ya que los años de escolaridad adicionales tienen poco impacto en el crecimiento económico a largo plazo, a menos que se acompañe de mejoras significativas en los resultados educativos. Por otra parte, la inadecuada calidad del gasto en educación tiene implicaciones de equidad importantes, tales como persistentes diferenciales en el desempeño educativo que amenazan con exacerbar las desigualdades sociales y económicas existentes.

57. La composición del gasto en educación muestra una fuerte tendencia hacia el gasto corriente. Esto es particularmente grave en el nivel secundario, donde el alto y creciente gasto corriente reduce la inversión en equipo, instalaciones, tecnología de la información e infraestructura moderna necesarios para mejorar la calidad

⁴ El costo del servicio por cesáreas en el acuerdo de 2014 para la integración de la atención obstétrica de emergencia fue de MX \$16,328 pesos, mientras que la cuota por parto natural fue de MX \$8,381 pesos. Sin embargo, estos números no reflejan completamente los costos reales para todos los proveedores de atención médica.

de la educación y mantener el ritmo de evolución en la demanda por mano de obra y de capital humano de una economía en crecimiento. Por otra parte, lograr el objetivo del gobierno de educación secundaria universal requerirá un incremento sustancial en el presupuesto de inversión para construir y equipar nuevas escuelas, y el aumento de la matrícula secundaria aumentará de manera permanente el costo por alumno.

Figura 1.10: Distribución del gasto corriente y de capital en instituciones educativas: primaria, secundaria y post-secundaria no superior, 2011

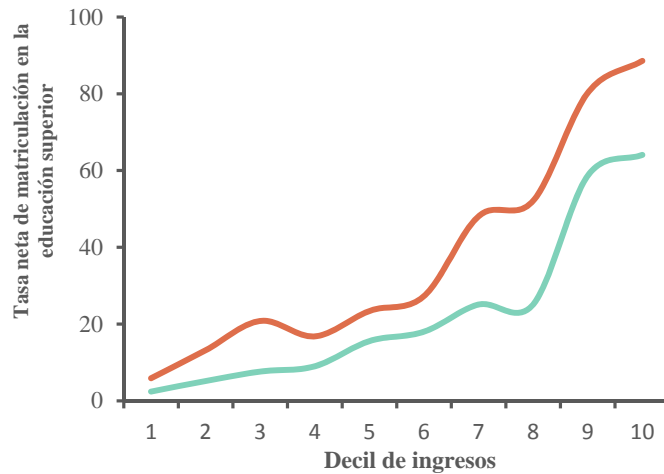


Fuente: Cálculos de la OCDE y el Banco Mundial

58. **Un censo reciente de docentes destacó temas clave de transparencia y rendición de cuentas en la nómina de educación.** Un sistema complicado de asignación de responsabilidades estatales y federales para la gestión de la nómina de los docentes intensificó las presiones del gasto y contribuyó a la dominante participación del gasto corriente. En 2014, después de que varios intentos de reforma no pudieron corregir las distorsiones en las compensaciones o mitigar las presiones salariales, el gobierno volvió a centralizar la nómina de los docentes, y ahora sus sueldos los financia principalmente el gobierno federal a través del *Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)*. Con FONE, las negociaciones salariales se llevarán a cabo a nivel federal, y el gobierno federal ejercerá un mayor control sobre la nómina de los docentes. Los gobiernos estatales recibirán un conjunto de directrices de compensación para los docentes estatales, y los aumentos salariales tendrán que financiarse con los ingresos propios de los estados. También se espera que la recentralización disminuya las omisiones administrativas y minimice los incentivos negativos. Auditar la nómina de educación ayudaría aún más a eliminar a los trabajadores fantasma y frenar el ausentismo docente. El ahorro potencial de la recentralización, junto con un mejor control sobre la nómina de los docentes podría representar 0.2 por ciento del PIB.

59. **Los patrones actuales del gasto en educación en México exacerban las desigualdades socioeconómicas existentes.** El análisis de incidencia muestra que la distribución del gasto entre los niveles primarios, secundarios y terciarios en México es menos progresiva que la de sus pares regionales. La baja eficiencia y la limitada cobertura de la educación secundaria contribuye a la desigual distribución de los servicios educativos, y conlleva a la ampliación de las desigualdades socioeconómicas. El gasto en educación se destina, principalmente, hacia las zonas urbanas, y éstas muestran resultados significativamente mejores que sus contrapartes rurales. Con el tiempo, esta disparidad amplía la brecha económica entre zonas urbanas y rurales en México. El gasto mínimo en educación terciaria es mucho mayor que la primaria o secundaria, y la distribución progresiva de la educación pública en los niveles primarios y secundarios se elimina en gran parte cuando se incluye el nivel terciario. Mientras que la educación terciaria es intrínsecamente costosa y su distribución casi siempre regresiva, parece que el gasto en educación terciaria es cada vez más regresiva. Por último, la asignación de la inversión en instalaciones escolares, capacitación docente y materiales educativos entre los estados muestra importantes desigualdades regionales.

Figura 1.11: Tasa neta de matrícula en educación superior por decil de ingreso, 2000 y 2012



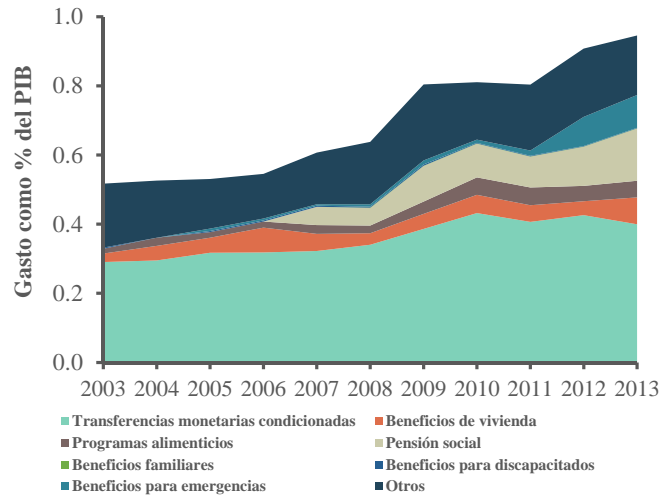
Fuente: Cálculos del Banco Mundial con base en datos de ENIGH.

60. **La mayoría de los elementos de la reforma educativa están logrando resultados positivos, especialmente las iniciativas relacionadas con la evaluación docente, autonomía escolar y el establecimiento de escuelas de la reforma.** Una excepción notable es la introducción de las *escuelas de tiempo completo*, que han dado resultados mixtos y han resultado costosos. Los esfuerzos para aumentar la calidad de la enseñanza, medida por el "tiempo en el puesto", podría resultar más efectivo que extender las horas escolares. Incrementar la calidad del gasto en educación podría mejorar la equidad de los resultados educativos, y la inversión en las instalaciones de educación secundaria junto con esfuerzos por reducir la tasa de deserción en la educación secundaria aliviaría las disparidades en el logro educativo de los niveles secundario y terciario.

Asistencia social y programas laborales

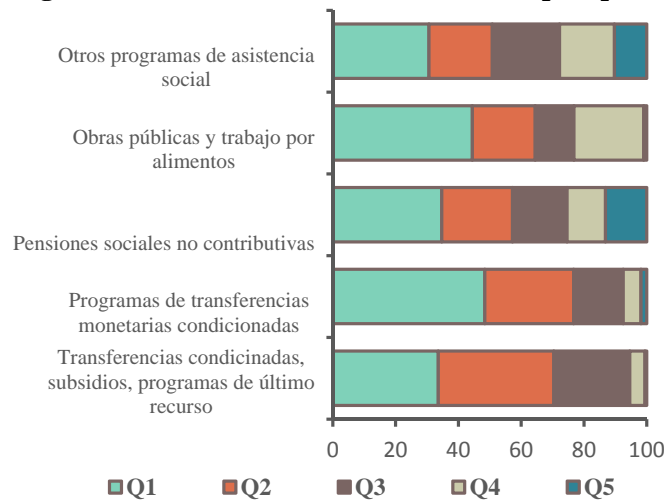
61. **México gasta menos de 1 por ciento del PIB en asistencia social y programas del mercado laboral, aunque esta proporción se ha duplicado en la última década.** Los programas de asistencia social están generalmente bien focalizados, y se estima que el conjunto de programas de asistencia social en México ha reducido la tasa de pobreza en 3 puntos porcentuales sobre el contra factico, esto es de 23 por ciento al 20 por ciento. No obstante, los programas del mercado laboral activo y los programas de inserción productiva no están bien focalizados y su impacto en la reducción de la pobreza ha sido marginal.

Figura 1.12: Gastos en programas de asistencia social como porcentaje del PIB, 2003-2013



Fuente: Cálculos del Banco Mundial con base en datos del ENIGH.

Figura 1.13: Distribución de beneficiarios por quintil



Fuente: Cálculos del Banco Mundial utilizando AdePT

62. **Similar a las tendencias que se observan en el sector salud, el envejecimiento de la población ejercerá una creciente presión sobre diferentes partes del sistema de protección social.** La transición demográfica aumentará los costos en pensiones, ya que los adultos mayores representan una parte creciente de la población, lo cual aumenta la demanda de programas orientados a adultos en edad laboral, como programas del mercado laboral y de asistencia social. Estas tendencias intensificarán las presiones estructurales del gasto a mediano y largo plazo.

63. **La proliferación de la asistencia social y los programas de mercado laboral está aumentando los costos sistémicos sin generar una correspondiente mejora en los resultados.** La gran cantidad de programas de asistencia social en México han dado lugar a un grado significativo de duplicación, redundancia y fragmentación, lo cual reduce la eficacia y eficiencia del sistema de protección social. Los programas sociales federales y estatales a menudo tienen duplicación de beneficiarios. En 2013, un análisis de los programas sociales en el estado de Oaxaca encontró que la suma total de beneficiarios de programas de transferencias monetarias estatales y federales fue mayor que la población total del estado. Veintitrés programas de transferencias

monetarias locales y estatales se centran solo en los adultos mayores, y muchas de ellas se empalman con la *Pensión Para Adultos Mayores*, un programa federal que se amplió recientemente, y que representó 0.21 por ciento del PIB en 2014. La efectividad en la focalización de estos programas es inconsistente, y algunos de ellos presentan una cantidad significativa de transferencias que benefician a grupos de población de ingresos altos (Figura 1.13). Eliminar estas fallas de focalización podría generar ahorros iguales a 0.1 por ciento del PIB.

64. **La creación de un registro único de beneficiarios mejoraría la eficiencia general de la focalización, cobertura y coordinación del sistema de protección social.** El desarrollo de este registro corresponde a recomendaciones similares para los sectores de educación y salud pública. Todos estos esfuerzos se verían muy beneficiados por la creación de un sistema de identificación nacional, el cual permitiría verificar entre los registros federales, estatales y locales. La experiencia internacional sugiere que tal sistema podría reducir los costos de los programas en 10 por ciento a través de mejoras en la eficiencia de la focalización.

65. **Además, las autoridades podrían revisar cuidadosamente los programas de asistencia social y de mercado laboral existentes y promover un proceso de consolidación.** Los programas altamente eficientes podrían ampliarse, mientras que los programas de bajo rendimiento podrían eliminarse, y los programas con objetivos similares podrían fusionarse para beneficiarse de las economías de escala. El *Programa de Apoyos Directos al Campo* (PROCAMPO), no parece tener un efecto significativo ni en la pobreza ni en la desigualdad, y su efectividad debería analizarse a profundidad.

66. **La propuesta de presupuesto de 2016 ya refleja los esfuerzos del gobierno para consolidar ciertos programas.** La SHCP ajustó el presupuesto de 2016 para reestructurar varios programas con el objetivo de reducir el presupuesto en 4.3 por ciento en términos reales en comparación con los niveles ejecutados en 2015. Nueve programas de seguridad social y de mercado laboral se consolidaron en tres. En el área de asistencia social se eliminó un programa, nueve programas se consolidaron en cuatro y otro programa fue transferido de la Secretaría de Economía a la Secretaría de Desarrollo Social. Estos cambios son un paso positivo hacia la racionalización de los programas sociales y el mejoramiento de su gestión administrativa y presupuestaria. Sin embargo, mayores esfuerzos de consolidación serán necesarios y deberían basarse en una estrategia formal nacional. Esto es especialmente importante para los programas dirigidos a incrementar la productividad de las pequeñas empresas y de emprendedores.

67. **Otras reformas deberían basarse en los hallazgos de las evaluaciones de los programas.** Como se describe en el capítulo 5, el gobierno mexicano evalúa regularmente los programas sociales, pero esta información no siempre se utiliza de manera efectiva. Los funcionarios a veces se basan en resultados de la evaluación para mejorar las operaciones del programa, ampliar la cobertura o mejorar la focalización. Sin embargo, las evaluaciones rara vez proporcionan la base para decisiones estratégicas a nivel sectorial, ni informan el proceso presupuestario. El último informe de *Consideraciones Presupuestales* del CONEVAL proporcionaría un punto de partida para una revisión exhaustiva de las políticas de protección social.

Subsidios para la inclusión productiva

68. **México destina una gran proporción de su presupuesto para el desarrollo económico en comparación con otros países.** El gobierno de México destina aproximadamente 36 por ciento de su gasto total a asuntos económicos, muy por encima del promedio de 12 por ciento de la OCDE. La categoría de "asuntos económicos" incluye el gasto en todos los sectores económicos, así como programas de emprendimiento, programas del mercado laboral y apoyo a industrias específicas y tipos de empresas (por ejemplo, pequeñas y medianas empresas). Los programas de vivienda y urbanización también se incluyen en asuntos económicos, ya que impulsan el crecimiento en el sector de la construcción. Mientras tanto, el gasto en desarrollo social, incluidos salud pública, educación y seguridad social, representan 52.2 por ciento del presupuesto, proporción muy por debajo del promedio de la OCDE de 67 por ciento. El 11.8 por ciento restante financia todos los demás aspectos de la administración pública, casi la mitad del promedio de 21 por ciento de la OCDE.

69. **El desarrollo rural y urbano y los programas de promoción de la productividad empresarial desempeñan un papel importante en el gasto en asuntos económicos del gobierno de México.** Dependiendo de cómo se definan, los programas de desarrollo rural y agrícola representaron entre 0.5 y 2 por ciento del presupuesto de México durante la última década, similar al 0.8 al 2.4 por ciento que se observó en otros países de la OCDE. Sin embargo, el desarrollo urbano y de vivienda representa casi 7 por ciento del presupuesto de México, más del doble del nivel máximo de 3 por ciento entre las economías avanzadas de la OCDE. Aunque los datos comparables internacionalmente sobre fomento al emprendimiento, pequeñas empresas apoyo a la investigación y desarrollo (I&D) son difíciles de obtener, la evidencia disponible sugiere que el gasto de México es alto en relación con otros países. En 2013, México gastó alrededor de 1 por ciento del presupuesto en solo dos instituciones dedicadas al emprendimiento y a la I&D.

70. **México ofrece numerosos subsidios para el desarrollo agrícola y rural, pero las evidencias estadísticas no muestran una correlación entre estos programas y mejoras en la productividad.** La *Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación* (SAGARPA), dirige la implementación del plan de desarrollo del sector, pero más de la mitad de los gastos en desarrollo rural y de agricultura se realiza a través del *Programa Especial Concurrente* (PEC). Además, otras Secretarías tienen una "función de agricultura," las cuales abarcan una amplia gama de programas que se diseñaron para mejorar la calidad de vida en las zonas rurales, atienden las necesidades de las comunidades marginadas o fortalecen la capacidad productiva de la fuerza laboral rural. El presupuesto del PEC, que asciende a 1.9 por ciento del PIB, se distribuye a través de un asombroso número de 162 programas. El presupuesto de SAGARPA, equivalente a 0.56 por ciento del PIB, se divide entre 35 programas adicionales, y la "función de agricultura" de otras secretarías representa 0.65 por ciento del PIB que se extiende en más de 58 programas. Debido a la gran cantidad de programas y los presupuestos parcialmente empalmados del PEC, de SAGARPA y de otras Secretarías, estimar el gasto total agrícola y el desarrollo rural requiere identificar todas las políticas públicas y los programas que benefician sustancialmente el sector para después contabilizar y reconstruir el presupuesto del sector. Los datos disponibles indican que los subsidios agrícolas se centran en las áreas de mayor pobreza, y tanto su incidencia relativa como absoluta parecen ser favorables para los pobres. Sin embargo, existe poca evidencia de una relación estadísticamente significativa entre la asignación de subsidios y los cambios en la producción agrícola total o la productividad, la cual se ha mantenido bastante estancada durante la última década.

71. **La fragmentación de los programas de desarrollo rural y agrícola aumenta los riesgos relacionados con la duplicación de beneficiarios, redundancias administrativas y pérdidas de recursos.** Grandes asignaciones presupuestarias para el desarrollo rural y agrícola, más de la mitad de los cuales se distribuyen a través del PEC, pueden no ser clasificadas correctamente como gastos de desarrollo rural. Además, un porcentaje importante de los programas de SAGARPA no están sujetos a evaluaciones de impacto. Las evaluaciones minuciosas sentarán las bases para la expansión de los programas más exitosos y la eliminación de los menos eficientes.

72. **Los numerosos programas de desarrollo rural y agrícola deberían consolidarse, y los programas ineficientes deberían eliminarse.** La estructura programática de los programas de desarrollo rural y agrícola deberían ser rediseñados para observar, cuantificar y evaluar su impacto de mejor manera. Todos los programas consolidados deberían someterse a evaluaciones periódicas obligatorias, y su existencia debería ser contingente en su eficiencia probada.

73. **El análisis de la asistencia a la vivienda que se presenta en esta RGP se centra exclusivamente en subsidios federales para la vivienda social.** Las políticas de vivienda que se implementan a través de instituciones financieras públicas, más que a través del propio gobierno, no impactan directamente en el presupuesto anual y, por lo tanto, están más allá del alcance de este estudio. Por otra parte, ajustar estas políticas requeriría reformas que se extiendan más allá de la ley de presupuesto federal, abarcando cambios en las leyes de seguridad social, así como en las contribuciones de nómina obligatoria a instituciones financieras públicas.

74. **Los subsidios federales más importantes que son destinados a la vivienda social representan una pequeña proporción del total del gasto en servicios comunitarios y de vivienda.** En los últimos años, el gasto

en subsidios de vivienda social ha oscilado entre MXN \$14.8 mil millones en 2013 y MXN \$21.2 mil millones en 2014, o entre 7 y 9 por ciento del presupuesto de vivienda y servicios comunitarios. En general, estos subsidios promedian 0.5 por ciento del total del presupuesto federal. La mayor parte del presupuesto en servicios comunitarios y de vivienda financia la inversión en infraestructura urbana, y los gobiernos subnacionales gastan recursos adicionales en el desarrollo urbano bajo el *Ramo 23*.

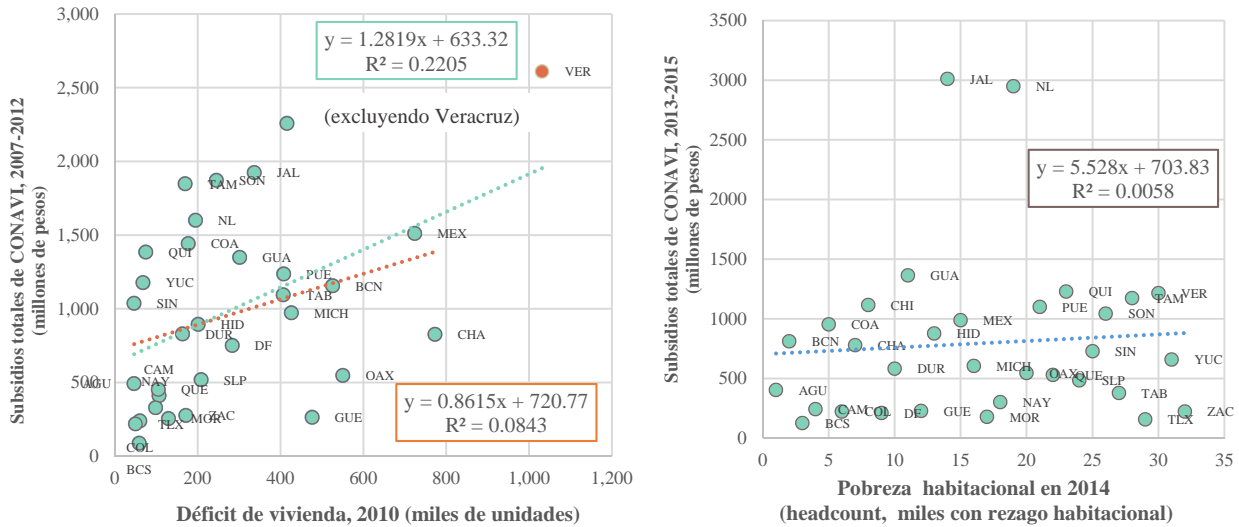
75. **Desde 2012, los subsidios a la vivienda social se han concentrado en tres principales programas.** *Esta es Tu Casa* es otorgado por la *Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI)*, mientras que *Vivienda Digna* y *Vivienda Rural* es otorgado por el *Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO)*. El programa *Esta es Tu Casa* de CONAVI se concentra en hogares con ingresos iguales a menores a cinco veces el salario mínimo, mientras que los dos programas de FONHAPO se centran en las zonas más pobres y las comunidades más marginadas. Además, el *Programa de Atención a Zonas Prioritarias* otorgado por la *Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)*, brinda subsidios a hogares que sufren de una baja calidad En vivienda, carecen de acceso a servicios básicos o se encuentran en zonas con altos índices de pobreza. La mitad de estos subsidios van a *Esta es Tu Casa*, y la otra mitad se divide entre los otros tres programas.

76. **A diferencia de los programas de desarrollo rural, el número limitado de subsidios a la vivienda, su tamaño presupuestario reducido, y las normas bien diseñadas que rigen sus operaciones, parecen evitar de manera efectiva la duplicación de beneficiarios y minimizar la pérdida de recursos.** *Esta es Tu Casa* subsidia la mayoría de los hogares que se encuentran en pobreza moderada, así como algunos en la clase media baja, mientras que los otros tres programas llegan de manera efectiva a los hogares en extrema pobreza. Estos últimos asignan la mayor parte de sus recursos a zonas con alta concentración de hogares pobres y extremadamente pobres, la cual parece ser una estrategia efectiva de focalización. Los programas de subsidio de vivienda en México regularmente obtienen 80 por ciento o más de sus objetivos anuales y, algunos, en particular *Vivienda Rural*, con frecuencia exceden sus objetivos. Sin embargo, esto también podría indicar que los objetivos son demasiado modestos o que los presupuestos de los programas son tan limitados que no puede esperarse resultados mayores.

77. **A pesar de su eficiencia en la focalización, hay evidencia limitada sobre si los programas de subsidio de vivienda han reducido el déficit de vivienda, ya sea a nivel nacional o en zonas pobres.** Algunos estados con la mayor proporción de pobreza extrema reciben menos préstamos para vivienda y experimentaron un aumento en sus déficits de vivienda. Mientras tanto, otros estados con menos hogares pobres tuvieron una gran afluencia de préstamos para la vivienda y una rápida reducción en el déficit de vivienda. Los subsidios de CONAVI se asocian con una reducción mínima en el déficit de vivienda, y esta reducción tiene una limitada incidencia en favor de los pobres. El impacto modesto de la política de vivienda social se debe a que los cambios en el déficit de vivienda o en el acceso a subsidios de vivienda, solo apenas están relacionados con el volumen de préstamos a la vivienda, mientras que el acceso a subsidios se relaciona con el empleo formal en lugar de situaciones de pobreza. Los programas de FONHAPO y SEDESOL se correlacionan positivamente con reducciones en la pobreza de vivienda y en la proporción de la población que vive en pobreza extrema.

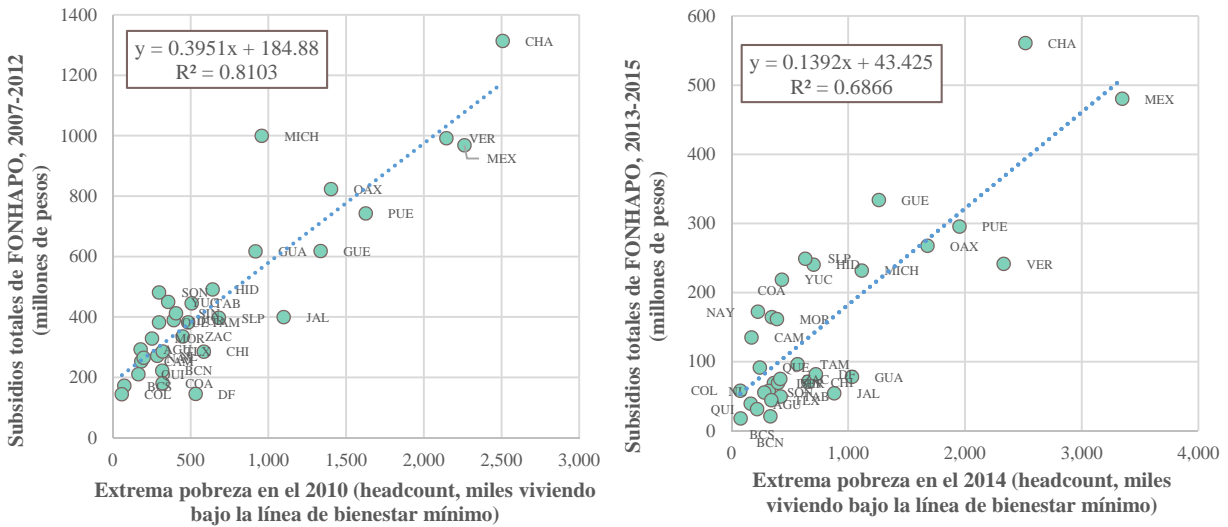
78. **El gobierno debe seguir enfocándose en el desarrollo urbano con el fin de maximizar la efectividad y la orientación hacia los pobres de los subsidios de vivienda social.** Los problemas de planificación urbana, incluidas las cuestiones de seguridad pública, acceso a servicios públicos y transporte, y la distribución de oportunidades de empleo, crean serias distorsiones en el mercado de vivienda que no pueden resolverse exclusivamente con políticas de subsidios. Por otra parte, hay evidencias limitadas de que la provisión de subsidios aumenta el número de préstamos de vivienda o reduce el déficit de vivienda, particularmente, en las zonas más pobres. El empleo en el sector formal aún es el principal impulsor de la construcción residencial y de préstamos hipotecarios, y la correlación inversa entre la incidencia de la pobreza y el empleo formal disminuye el impacto de los subsidios a la vivienda en la pobreza.

Figura 1.14: Subsidios de la CONAVI y los déficits de vivienda por estado



Fuente: Cálculos del Banco Mundial con base en SNIIV.

Figura 1.15: Subsidios de la FONHAPO e índices de pobreza extrema por estado



Fuente: Cálculos del Banco Mundial con base en SNIIV.

79. Desde la década de 1990, el gobierno mexicano ha llevado a cabo iniciativas para apoyar el crecimiento de pequeñas y medianas empresas (PyMES). El presupuesto de 2015 asignó MX \$20.3 mil millones o 0.57 por ciento del gasto total, a programas de apoyo de las PyMES. Un sistema institucional relativamente simple para la administración de la cartera de programas PyME facilita la coordinación y aprovecha la complementariedad entre programas. Desde 2013, dos instituciones supervisan la mayoría de los programas para las PyMES, el *Instituto Nacional del Emprendedor* (INADEM), y el *Instituto Nacional de la Economía Social* (INAES),⁵ ambos independientes de la Secretaría de economía. El INADEM administra 45 por ciento del presupuesto de apoyo para las PyMES, mientras que INAES administra 11 por ciento.

⁵ El INADEM y el INAES heredaron las labores de la *Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa* y el *Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas en Solidaridad*, respectivamente. Sin embargo, sus arreglos institucionales y los enfoques programáticos difieren de las de sus predecesores.

80. **La mayor parte del presupuesto de apoyo a las PyMES es destinado a subsidios.** En 2015, estos subsidios ascendieron a MX \$17.8 mil millones o a poco más del 80 por ciento del presupuesto total para las PyMES. El presupuesto de los subsidios de las PyMES aumentó entre 2012 y 2014, y el gasto en el programa más grande, el *Fondo Nacional del Emprendedor* aumentó de 6.9 a 10.2 mil millones. Los programas de apoyo a las PyMES se consolidaron con el tiempo y, en 2014, los tres programas más grandes representaron 89 por ciento del presupuesto total.

81. **No existe una correlación estadística entre la creación de empleo en el sector formal y la asignación de subsidios de apoyo a las PyME por estado.** Sin embargo, el período de análisis puede ser demasiado corto para que surja una clara correlación. Además, la mayoría de estos programas tienen objetivos que se extienden más allá de la creación del empleo formal, y su impacto global no puede capturarse totalmente por el análisis. Estos programas también son muy pequeños en relación con el tamaño de la economía, y cualquier número de variables que no se hayan considerado podrían ocultar su impacto. Sin embargo, la evidencia preliminar sugiere que los principales programas de subsidio para las PyME no se relacionan claramente con la creación de empleo formal en los niveles nacionales o estatales.

82. **El apoyo a los pequeños emprendedores debe centrarse en la superación de las fallas del mercado y las restricciones de equidad que impiden a los emprendedores independientes crecer sus negocios o aumentar sus márgenes de ganancia.** La mayoría de los programas padecen de una falta de claridad en cuanto a sus poblaciones objetivo, objetivos de desarrollo e indicadores de desempeño. Actualmente, el gobierno está rediseñando y reorganizando muchos de estos programas, y las evaluaciones futuras deben ayudar a mejorar su eficiencia en términos de promoción del empleo y emprendimiento, así como al avance en los objetivos de protección social y desarrollo social.

Agua y saneamiento

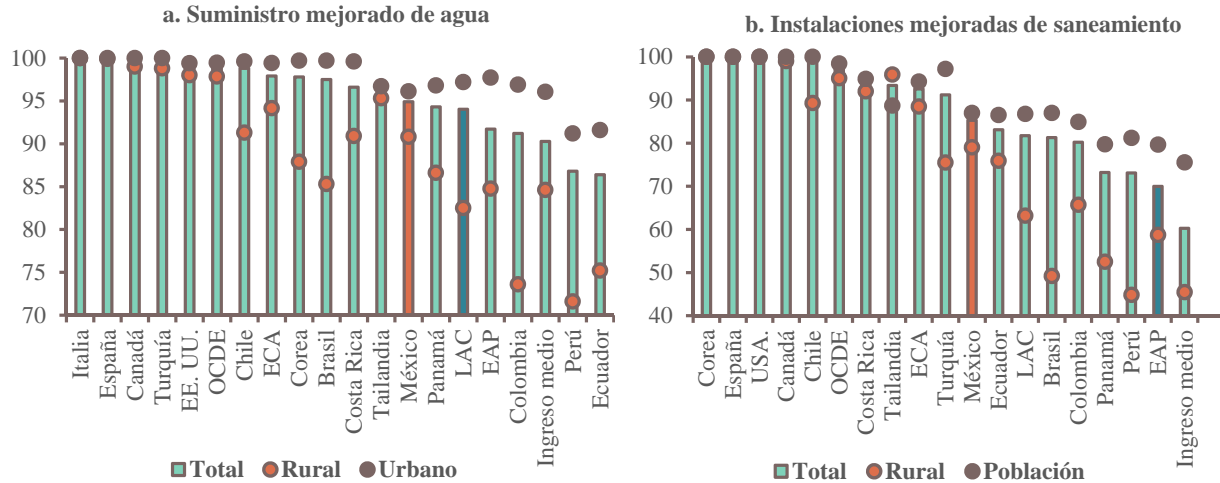
83. **El sector de suministro de agua y saneamiento (SAS) en México está gobernado por una estructura institucional altamente fragmentada y compleja, en la cual las responsabilidades y recursos son delegadas, ejecutadas y transferidas simultáneamente entre agencias a nivel federal, estatal y municipal.** La constitución mexicana y la *Ley de Aguas Nacionales* (LAN) asignan responsabilidades del SAS a múltiples niveles del gobierno. Bajo la constitución los municipios son responsables de suministrar agua, drenaje, alcantarillado, tratamiento de agua y servicios de eliminación de aguas residuales. Los municipios pueden proporcionar estos servicios directamente mediante una *dirección o dependencia* pública centralizada, indirectamente a través de entidades descentralizadas conocidas como *organismos operadores*, o pueden transferir la responsabilidad a organizaciones de la sociedad civil, lo cual es común en localidades más pequeñas. En 2014 México tenía 2,683 unidades económicas dedicadas al abastecimiento de servicios públicos de SAS.

84. **En contraste con los arreglos institucionales descentralizados y altamente fragmentados para el suministro del servicio, casi todos los fondos para la inversión en infraestructura del SAS son proporcionados por la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) y el sector depende en gran medida de recursos federales.** La LAN otorga a CONAGUA dos responsabilidades principales: (i) la promoción y el apoyo de los servicios de SAS y (ii) el desarrollo de sistemas de SAS en coordinación con estados y municipios. Mientras que la constitución le asigna la tarea de proporcionar servicios de SAS a los municipios, la LAN le encomienda a CONAGUA "apoyar el desarrollo" del sector. Sin embargo, ninguno define claramente las responsabilidades de financiamiento y ejecución de proyectos. La suposición generalizada es que se atribuye a los municipios la iniciativa de identificar, diseñar e implementar proyectos, mientras que los gobiernos estatales y federales desempeñan un papel más limitado y subsidiario.

85. **Los fondos federales de SAS se asignan a través de líneas presupuestarias y se distribuyen a los municipios a través de sus respectivos estados.** Los estados sirven como intermediarios, consolidando las propuestas de inversión en infraestructura de las autoridades municipales y mantienen un diálogo abierto con CONAGUA con el fin de negociar recursos programáticos federales. Además, no es inusual que los estados financien y complementen los fondos federales para SAS a municipios con sus recursos propios.

86. **Los indicadores de agua y saneamiento de México están en línea con los promedios de América Latina.** Sin embargo, el país está por detrás de países que destacan en la región como Costa Rica y Chile, así como con países de la OCDE, particularmente, en términos de acceso a saneamiento mejorado. En México hay grandes desigualdades en la calidad de la infraestructura entre regiones y una desigualdad moderada entre áreas rurales y urbanas.

Figura 1.16: Acceso a suministro mejorado de agua y saneamiento en México, y países y regiones seleccionadas, 2012 (porcentaje de población)



Fuente: Indicadores del Desarrollo Mundial y cálculos del Banco Mundial

87. **En 2013 México invirtió alrededor del 0.25 por ciento del PIB – o MX \$37 mil millones - en el sector de SAS, una cantidad relativamente modesta comparada con la de otros países.** La inversión total incluye recursos presupuestarios y no presupuestarios, así como fondos de los gobiernos estatales y municipales, las comisiones estatales de aguas y el sector privado. Algunas de estas inversiones fueron en forma de fondos de contrapartida comprometidos por gobiernos locales con el fin de asegurar los fondos federales correspondientes. Los países de América Latina con niveles de cobertura similares o más altos como Brasil, Argentina y Chile típicamente gastan más que México, y algunos líderes regionales como Costa Rica gastan más del doble.

88. **CONAGUA en sí ejecuta alrededor de la mitad de la inversión total en SAS, y esta parte casi se ha duplicado en los últimos 15 años.** La importancia del papel que desempeña el financiamiento de CONAGUA va más allá de sus propias inversiones. También administra las transferencias federales de subsidios o donaciones de contrapartida, los cuales incentivan y liberan inversiones fondos complementarios. Cuando se incluyen las inversiones co-financiadas, la parte de CONAGUA en la inversión total de SAS incrementa cerca del 80 por ciento.

89. **Con el tiempo, la composición de los mecanismos de financiamiento federales para las inversiones de SAS ha cambiado en favor de los programas federales de inversión, mientras que el gasto en las transferencias federales de subsidios ha permanecido sin cambios en términos reales.** Esta tendencia ha reforzado el papel principal de CONAGUA no solo en el financiamiento, sino también en la ejecución de las inversiones de SAS. En términos reales, la cantidad destinada a los subsidios anuales mediante los programas federalizados ha permanecido estable entre el 30-40 por ciento del presupuesto de CONAGUA a pesar de los intentos proactivos de la SHCP de reducir la cantidad de subsidios canalizados a través de transferencias

federales sin reglas de operación, los cuales están sujetos a controles menos estrictos.⁶ Los programas de transferencias federales de subsidio abarcan programas sujetos a reglas de operación publicadas como parte del proceso presupuestario anual, así como programas regidos por directrices sin publicar. Reduciendo el uso de estos últimos es crítico para el manejo transparente de los recursos sectoriales. Mientras tanto, las transferencias federales de subsidio sujeto a reglas de operación publicadas son el componente más estable y predecible del presupuesto de CONAGUA, incluso a pesar de que SHCP claramente los define como intervenciones temporales diseñadas para subsidiar inversiones cada año.

90. **Las transferencias a gobiernos subnacionales a través de programas de donaciones de contrapartida no pueden-en principio- usarse para financiar proyectos multianuales.** Sin embargo, la mayoría de los proyectos de SAS son multianuales en naturaleza y, como resultado, los estados y municipios han llegado a un acuerdo tácito con CONAGUA para usar la promesa de financiamiento futuro de los programas para estimular un ciclo de inversión multianual. Los gobiernos municipales y CONAGUA definen un proyecto de inversión multianual usando "etapas de inversión", con cada etapa individual financiada por una transferencia del programa anual separada. La Ley Presupuestaria no puede garantizar asignaciones futuras al programa, el cual en teoría crea un riesgo de cesar el financiamiento antes de que el proyecto esté completado. En la práctica, sin embargo, las asignaciones de los programas de donaciones de contrapartida han sido el mecanismo de transferencia fiscal más estable de CONAGUA de la última década.

91. **El sistema informal para asegurar el financiamiento multianual de CONAGUA tiene implicaciones negativas de eficiencia del gasto.** Va en contra de las mejores prácticas y las disposiciones de la Ley de Obras Públicas de México. La ley señala que un proyecto sólo debe licitarse una vez –no en múltiples etapas – y que los subsidios del capital anual se limitan al ciclo de presupuesto anual, no a los programas de implementación de los proyectos que financian. En principio, las reglas de operación de los programas de transferencias descartan proyectos de inversión que requerirían más de un año para su implementación, pero en la práctica, ninguna regla de operación puede eliminar la necesidad de inversiones multianuales a nivel subnacional o disminuir la importancia de financiamiento federal.

92. **La mala planeación por parte de los municipios es una causa importante de los retrasos en la ejecución del presupuesto.** Los proyectos a menudo se preparan tarde, y el sector carece de un banco de proyectos priorizados con estudios de pre-viabilidad. Tanto la preparación del proyecto como la validación técnica de CONAGUA ocurren primordialmente dentro del mismo año fiscal de la implementación. Además, la falta de predictibilidad de las transferencias de CONAGUA incentiva a los gobiernos locales a buscar recursos paralelos de otras agencias. Duplicaciones, superposiciones y redundancias en las reglas de operación que gobiernan los subsidios anuales del capital exacerban estos problemas, agravando las dificultades de planeación e incrementando los costos de transacción.

93. **Introducir un mecanismo formal para la asignación de fondos multianuales eliminaría muchos de los efectos negativos del sistema informal actual.** El proceso de asignación de presupuesto de capital debe reformarse para incluir mecanismos de financiamiento multianuales más allá de los proyectos de inversión federal financiados por la SHCP. Los municipios deben recibir un tope presupuestario indicativo a mediano plazo y comenzar a formular reglas de operación del programa basadas en un horizonte de dos años. Las autoridades deberían considerar armonizar y simplificar las reglas de operación para prevenir la duplicidad de las funciones, alineando los objetivos de múltiples programas y dirigirse efectivamente a grupos o distritos diversos con diferentes requisitos de agua y saneamiento. Las reglas de operación deben revisarse periódicamente, y las guías de gestión de recursos deben permitir un grado de flexibilidad entre la inversión del capital y la asignación de gastos operativos. Mejoras en la flexibilidad presupuestaria deben estar acompañadas de una mayor transparencia en la toma de decisiones y presentación de informes. El sistema informal de CONAGUA de transferencias intra-anales, intra-programas, inter-estatales debe formalizarse con base en criterios de asignación claros. El ciclo de inversión debe revisarse para que correspondan con las necesidades de

⁶ Esto se confirma por la propuesta de presupuesto de 2016, lo cual consolidaría, minimizaría o eliminaría transferencias federales sin reglas de operación publicadas.

los proyectos actuales y, en los casos en donde los eventos inesperados requieren cambios en la financiación a corto plazo, el alcance y la justificación de dichas re-asignaciones debe publicarse a detalle.

94. **Las autoridades podrían redoblar esfuerzos para mejorar las capacidades de planeación y técnicas de los municipios y operadores del sector.** Los esfuerzos para desarrollar la capacidad local deben enfocarse en los estados y municipios más pobres, y CONAGUA debe revertir la tendencia hacia reducir las asignaciones para proyectos que apoyan las mejoras en la administración pública. También podría desarrollarse capacidades analíticas locales, particularmente en estados y localidades en desventaja, y CONAGUA debe invertir más en monitorear y evaluar proyectos desde una perspectiva de ciclo de vida de los activos. A largo plazo, las autoridades necesitarían desarrollar un entendimiento más exhaustivo de cómo se financian los costos operacionales por parte de los *organismos operadores*. Una evaluación de cómo funcionan las operaciones financieras del sector en la práctica sería necesaria para realinear los incentivos de inversión y asegurar la sustentabilidad financiera a largo plazo del sector de SAS.

Seguridad Pública

95. **El combate al crimen, la violencia y la inseguridad está entre los retos más críticos de México.** El gobierno ha dado pasos importantes para contrarrestar el aumento de las tasas de criminalidad, pero el progreso reciente ha conllevado un costo fiscal considerable. La tasa de homicidios ha incrementado de 9.4 por cada mil personas en 2007 a 19.8 en 2011 antes de disminuir a 13.8 en 2014. Mientras tanto, el gasto federal en seguridad pública aumentó más del doble en relación con el tamaño de la economía, aumentando del 0.7 por ciento del PIB en 2001 a 1.6 por ciento en el 2013.

96. **A pesar de la naturaleza de alto perfil de la delincuencia en México, la tasa de homicidios en el país es moderada para los estándares regionales.** Incluso en su punto más alto, la tasa de homicidios en México en 2011 permaneció por debajo del promedio de América Latina, y muy por debajo de las tasas en Colombia y Brasil. Sin embargo, la tasa actual de homicidios en México está aún muy por arriba del promedio de la OCDE.

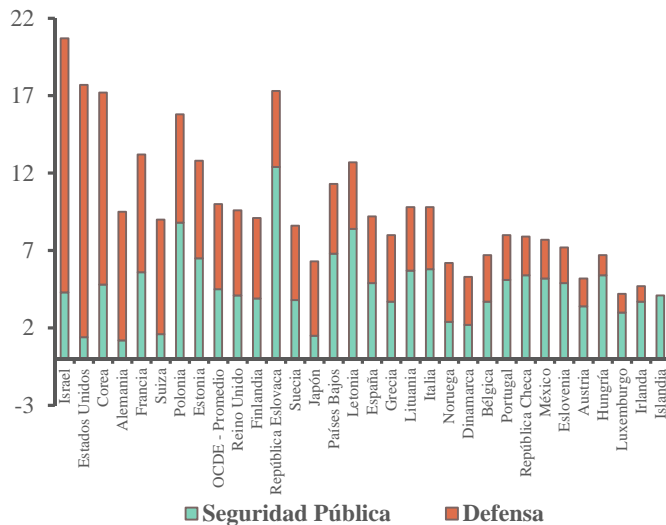
97. **Cabe mencionar que se estima que solo se reporta 6.6 por ciento de los crímenes, arrojando serias dudas acerca de la precisión de las estadísticas de criminalidad en México** Referenciando encuestas de victimización con los datos de justicia criminal revelan una enorme *cifra negra* de crímenes sin denunciar. Sorprendentemente, solo 2 por ciento de todos los crímenes son procesados a través del sistema de justicia criminal de México, y solo 1.6 por ciento llegan a la fase de sentencia. Además, las percepciones públicas de la efectividad de la policía permanecen en su mayor parte negativas a pesar del incremento masivo en el gasto de seguridad y la contratación a gran escala de nuevo personal.

98. **En 2013, el gasto federal en seguridad pública representó 8 por ciento del gasto público total.** El sistema de justicia representó la mayor parte del gasto de seguridad total (38.8 por ciento), seguido de la seguridad nacional (32.9 por ciento) y la aplicación de la ley (28.4 por ciento). La policía representó 75 por ciento del gasto público en seguridad y, en términos nominales, el presupuesto de la policía es aproximadamente igual al presupuesto militar. México gasta una gran parte de sus recursos en el sistema de justicia relacionado con seguridad y defensa nacional; sin embargo, México tiene el número más bajo de magistrados per cápita en América Latina y éste es menor a una cuarta parte del promedio de la OCDE. En 2013, el gobierno federal operaba 99 programas de seguridad pública, con 18 por ciento del gasto en seguridad federal a una categoría no específica de "otras actividades". Aquí, como en cualquier otro sector de seguridad, las limitaciones de los datos evitan un análisis de desempeño del gasto.

99. **El personal de seguridad ha aumentado dramáticamente a lo largo de la última década.** Se ha desarrollado un conjunto complejo de instituciones para coordinar los esfuerzos de seguridad a través de los niveles federales, estatales y municipales. Sin embargo, el proceso de asignación de las transferencias federales a las agencias estatales y locales de seguridad no es transparente, y la distribución de recursos no refleja las tasas relativas de criminalidad. Algunas medidas de desempeño, como el número reportado de crímenes aclarado por

la policía, parecería indicar que el sistema de seguridad es relativamente efectivo. Sin embargo, otras medidas, como la vulnerabilidad al crimen auto-reportada del público o las percepciones del desempeño de la policía, presentan resultados mucho más ambiguos.

Figura 1.17: Gasto en seguridad pública y en defensa en los países de la OCDE (porcentaje del gasto total del gobierno central)



Fuente: OCDE, *Cuenta Pública de la Federación*.

100. **La eficiencia del gasto en seguridad pública depende de la calidad de la coordinación entre agencias y la economía política de las relaciones entre los gobiernos federales y estatales.** Esto es evidente en la administración de las transferencias federales a las fuerzas estatales y municipales de seguridad a través del *Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)* el *Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN)* y el *Subsidio para la Policía Acreditada*. Las insuficiencias en la asignación de las transferencias a agencias de seguridad subnacionales a través de FASP y SUBSEMUN reducen el impacto del gasto en seguridad. Además, no parece existir una correlación significativa entre los niveles de crimen y violencia y el gasto en seguridad a nivel estatal, incluso en el pequeño número de estados con tasas de crimen muy por arriba del promedio nacional.

101. **El mecanismo de asignación para el financiamiento del FASP es excesivamente complejo, y no es claro cómo la distribución de recursos se determina en última instancia.** La opacidad del mecanismo de transferencia de FASP perpetúa las ineficiencias del gasto y no se siguen las reglas para la presentación de reportes. De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación, los diagnósticos que los estados y municipios están obligados a preparar con el fin de tener acceso a los fondos de FASP y SUBSEMUN no están disponibles o están incompletos. Mientras la fórmula para las asignaciones de SUBSEMUN es pública, el proceso a través del cual se eligen los municipios para recibir fondos no lo es.

102. **En un contexto de fuertes presiones sobre el gasto, enfrentar los complejos desafíos del sector de seguridad en México requerirán mejoras significativas en la calidad del gasto en seguridad.** La fórmula de asignación para los fondos de FASP debe revisarse para hacer el proceso de aplicación para fondos más transparente y competitivo. Las autoridades deben identificar objetivos claros para las transferencias del FASP y fortalecer la rendición de cuentas. El proceso de determinación de las asignaciones de SUBSEMUN debe simplificarse y sus criterios de selección deben hacerse públicos. Ajustes al calendario para la implementación de programas financiados por transferencia también podrían mejorar su eficiencia. Los estados y municipios actualmente sólo tienen de 3-5 meses para implementar los programas financiados por FASP y SUBSEMUN, y este horizonte debe extenderse a 2 años. Los procesos de adquisición deben realizarse a través de licitaciones

públicas en línea con las mejores prácticas internacionales. Además, deben desarrollarse planes de acción específicos para guiar la implementación de los proyectos y programas de seguridad.

103. **Las autoridades deben considerar el impacto fiscal a largo plazo de incrementar los costos del personal y llevar a cabo una revisión funcional de los sistemas de seguridad y de justicia.** Esto es especialmente crítico a la luz de la implementación del programa de "comando único", el cual disolverá las fuerzas policiacas municipales y transferirá aproximadamente a 500,000 oficiales de policía al comando de los gobiernos estatales. Es probable que transferir un número grande de personal ponga una presión sustancial, continua y creciente a los gastos de los estados. Además, no es totalmente claro si las implicaciones fiscales del programa han sido tomadas en consideración en las proyecciones de gasto del gobierno a mediano plazo.

104. **Una revisión exhaustiva de la estructura organizacional de las fuerzas policiacas, incluyendo aquéllas bajo el nuevo "comando único", proporcionaría importantes indicios acerca de la eficiencia y eficacia general del gasto en seguridad.** Las autoridades también deben realizar una evaluación exhaustiva del gasto del sistema de justicia. El bajo número de magistrados per cápita en México ha resultado en un gran retraso en el tratamiento de los casos. Esto representa un mayor obstáculo a las operaciones de todo el sector de seguridad, y es especialmente problemático frente a la cantidad de los recursos dedicados al sistema de justicia. Un entendimiento más detallado de cómo se gastan los recursos judiciales podría formar la base de políticas de gasto más efectivas.

105. **Finalmente, las autoridades podrían explorar estrategias para mejorar el impacto del gasto en seguridad en los resultados del sector en lugar de concentrarse exclusivamente en los productos intermedios.** Las percepciones del público del crimen y de la efectividad de la policía no han cambiado a raíz del reciente incremento del gasto en la seguridad. A pesar de que se ha realizado un importante progreso en ciertas medidas de desempeño, las autoridades deben tomar un punto de vista holístico de los resultados generados por el sector de la seguridad y, por consiguiente, ajustar sus estrategias de gasto de manera acorde.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

106. **Mientras que la postura del gasto general de México y la posición macro-fiscal sigue siendo sostenible, manejando las tendencias en la trayectoria del gasto público planteará un reto cada vez más complejo en los siguientes años.** La reducción gradual del estímulo fiscal será esencial para mantener una estabilidad macro-fiscal a corto plazo. A largo plazo, México enfrentará una presión secular de aumento de los gastos no discrecionales e inflexibles impulsados por una combinación de cambio demográfico, compromisos de políticas y rigideces presupuestarias sistémicas.

107. **Las autoridades deberían considerar el ajuste fiscal actual como una valiosa oportunidad para consolidar mejoras estructurales en la eficiencia que incrementarán permanentemente la efectividad del gasto público.** Mientras que los recortes a corto plazo en el gasto discrecional podrían mejorar temporalmente la posición fiscal, cualquier disminución sería modesta y reversible. En lugar de esto, las autoridades podrían enfocarse en mejorar la calidad del gasto público, reforzando tanto la eficiencia de las asignaciones presupuestarias como la eficiencia técnica de los programas individuales. La volatilidad de los ingresos y el incremento proyectado en las presiones del gasto a largo plazo destacan la importancia de tomar esta oportunidad para implementar reformas de largo alcance.

108. **Las principales conclusiones de política de esta RGP se resumen a continuación:**

- ❖ Con el fin de mantener la estabilidad macro-fiscal, las autoridades deben asegurar el cumplimiento de la regla fiscal durante y después del ajuste fiscal actual.
- ❖ Debido a las rigideces presupuestarias los recortes al gasto se concentrarán a corto plazo en una pequeña parte del presupuesto. Esto podría impactar negativamente la calidad general del gasto público, ya que los recortes se basarán primordialmente en la viabilidad presupuestaria en lugar de

la eficiencia de gasto. Una estrategia a mediano plazo para reducir la inercia del presupuesto debe incluir tanto reformas de procesos como cambios legislativos.

- ❖ Factores demográficos, tecnológicos y otros exógenos que ejercen una presión sobre el gasto en salud y protección social, que se suman a tendencias similares impulsadas por políticas en educación, programas de subsidio y en el sector de seguridad pública
- ❖ El gobierno debe mejorar significativamente la eficiencia del gasto con el fin de alcanzar sus metas en un contexto de presiones de gasto y volatilidad persistente de los ingresos. Los desafíos planteados por las presiones fiscales crecientes del país deben considerarse como una oportunidad importante de eliminar gastos ineficientes y maximizar el impacto de los recursos públicos.
- ❖ Las opciones de las políticas que se resumen en la Tabla 1.3 están diseñadas para abrir espacio fiscal y mejorar la eficiencia de ciertos gastos. A largo plazo, la mejora en la calidad de los datos y la incorporación efectiva de evaluaciones de desempeño en el proceso de elaboración de políticas informaría el desarrollo de medidas de racionalización de gasto más profundas y extensas.

Tabla 1.3: Acciones de política: Eficiencia, equidad y ahorros fiscales

Contexto político	Acción de política	Eficiencia	Equidad	Ahorros potenciales (en % del PIB)
<p>La preservación de la estabilidad de los precios internos de combustibles ha funcionado como una protección parcial del ingreso público frente a la volatilidad en el precio del petróleo, aunque a un alto costo en términos de ingreso público. La reforma energética prevé una liberación de la distribución y el mercado minorista de combustibles para el 2018, incluyendo una liberación del precio de venta final. La liberación del precio del combustible sería consistente con un cambio a un IEPS fijo por unidad (del IEPS variable actual). Los niveles actuales del precio de los combustibles (doméstico y de referencia internacional) implican un nivel razonable del IEPS del combustible. Fijar el IEPS a su nivel actual es viable ya que no lleva a un impacto directo en el precio final.</p>	<p>Acelerar el proceso de liberalización del precio de los combustibles cambiando el IEPS de una cantidad variable a una cantidad fija, permitiendo que el precio de venta final fluctúe de acuerdo con los precios internacionales asegurando así el ingreso a su nivel actual de aproximadamente 1 por ciento del PIB.</p>	+	+	1 % (reteniendo lo que podría ser de otro modo ingreso perdido)
<p>La recaudación de impuestos a nivel subnacional es baja de acuerdo con estándares internacionales debido a la centralización de las mayores bases tributarias y una eficiencia recaudatoria subnacional. Los estados recaudan un promedio de solo 62 por ciento del impuesto estatal sobre la nómina. Numerosas exenciones y subsidios reducen ampliamente el ingreso generado por el impuesto estatal sobre la <i>tenencia</i>.</p>	<p>Mejorar la eficiencia recaudatoria del <i>impuesto sobre la nómina</i>, lo cual podría incrementar el ingreso de los estados en aproximadamente 20 por ciento.</p> <p>Reducir los subsidios del impuesto de <i>tenencia</i> y combatir la competencia tributaria entre estados, regresando la recaudación al nivel en que prevalecía cuando el gobierno federal administraba el impuesto.</p>	Neutral Neutral	Neutral +	0.15-0.2% Al menos 0.05%
<p>El impuesto predial en México representa 0.18 por ciento del PIB, muy por debajo de la media de</p>	<p>Incentivar los acuerdos de administración tributaria entre los</p>	+	+	0.3%

<p>América Latina de 0.6 por ciento. Esto se debe primordialmente a los problemas de la eficiencia en la recaudación. La mayoría de los municipios tienen recursos administrativos y tecnológicos limitados, haciendo difícil mantener registros actualizados y de evaluar con exactitud los valores de la propiedad.</p>	<p>gobiernos estatales y los pequeños municipios.</p> <p>Coordinar la actualización del registro de propiedad por agencias estatales y federales.</p> <p>Establecer un sistema automático para re-evaluar los valores de la propiedad.</p> <p>Explorar la posibilidad de permitir que los gobiernos estatales y municipales intercambien las responsabilidades de recaudación de los impuestos sobre la <i>tenencia</i> y el <i>predial</i>.</p>			
<p>México dedica 9 por ciento de su gasto total en el sector salud a los costos administrativos y de aseguramiento, la mayor proporción que cualquier país de la OCDE. Este es primordialmente el resultado de la fragmentación organizacional del sistema de salud. En los países de la OCDE el promedio es menor a 3 por ciento.</p>	<p>Reducir los costos administrativos integrando las funciones de diferentes esquemas de salud. A corto plazo, esto podría lograrse en parte mediante el fortalecimiento del Plan Maestro en Infraestructura, la consolidación de adquisiciones y el establecimiento de acuerdos para el intercambio de servicios.</p>	+	Neutral	0.1-0.15%
<p>Reducir el uso excesivo de ciertos procedimientos contra indicados podría reducir costos y al mismo tiempo mejoraría la calidad de la atención médica. Por ejemplo, México tiene la segunda tasa más alta de cesáreas entre los países de la OCDE. El promedio del costo de una cesárea es dos veces el costo de un parto normal, y el procedimiento implica una más alta probabilidad de complicaciones.</p>	<p>Adoptar directrices de procedimiento diseñadas para reducir la tasa de cesáreas al promedio de la OCDE.</p>	+	Neutral	0.02%
<p>Hay superposiciones e inconsistencias significativas de beneficiarios entre los esquemas de seguros de salud.</p>	<p>Eliminar los empalmes de beneficiarios, estableciendo una base</p>	+	+	0.1-0.15%

En 2014, la Secretaría de Salud informó que aproximadamente 6 millones de personas estaban cubiertas por el IMSS y el <i>Seguro Popular</i> , 1 millón por el IMSS y el ISSSTE, 800,000 por el <i>Seguro Popular</i> y el ISSSTE, y 85,000 por el <i>Seguro Popular</i> , el IMSS y el ISSSTE.	de datos integral para los principales esquemas de salud.			
La adquisición consolidada de los farmacéuticos ha generado ahorros sustanciales, pero el potencial de este sistema no se ha explotado completamente. En el 2014, la adquisición consolidada de farmacéuticos produjo un ahorro estimado del 0.03% del PIB. Sin embargo, incluso la adquisición consolidada aún consiste en 10 procesos discretos. Además la adquisición consolidada se ha limitado a los productos farmacéuticos.	Centralizar aún más la adquisición de productos farmacéuticos y expandir la compra consolidada para cubrir otros bienes y servicios del sector salud.	+	-	0.02%
Existen irregularidades significativas en las nóminas de los docentes financiadas por las transferencias del FONE federal a los gobiernos estatales. Un censo reciente en las escuelas confirmó la prevalencia de los trabajadores fantasma y de los que reciben pagos por más de un empleo de manera ilícita. Asimismo, resaltó el problema del ausentismo docente generalizado.	Conducir auditorías regulares de la nómina FONE para detectar irregularidades, que pueden generar ahorros potenciales de 5 por ciento de la nómina total. Re-centralizar y estandarizar el manejo de la nómina docente para mejorar la supervisión y facilitar la recaudación del impuesto sobre la renta y el impuesto estatal sobre la nómina.	+	Neutral	0.1-0.15
Los programas de asistencia social están generalmente bien focalizados, pero existen algunas fugas. Se estima que un 10 por ciento del gasto total en protección social va a beneficiarios que se encuentran entre los 40 por ciento de la parte superior de la distribución de ingreso.	Eliminar las fugas a grupos de mayores ingresos y reforzar los estándares de focalización antes de ampliar los programas de asistencia pública.	+	+	0.1
Los programas del mercado laboral están fragmentados y su efectividad es cuestionable. Muchos	Evaluar sistemáticamente todos los programas del mercado laboral,	+	+	0.1

<p>programas del mercado laboral no se han evaluado a fondo, pero la evidencia disponible sugiere que la mayoría no alcanza sus objetivos previstos.</p>	<p>eliminar los menos efectivos y ampliar los más exitosos.</p>			
<p>La fragmentación de los programas de desarrollo rural y agrícola aumenta los riesgos relacionados con la duplicación de beneficiarios, redundancias administrativas y fugas financieras. Distintas secretarías y otras agencias públicas están implementando más de 200 programas de desarrollo rural con un presupuesto total de más del 3 por ciento del PIB.</p>	<p>Consolidar los numerosos programas de desarrollo rural y agrícola y eliminar los menos efectivos.</p> <p>Refinar el sistema de monitoreo y evaluación para los programas de desarrollo rural y agrícola con el fin de observar mejor, cuantificar y medir su impacto.</p>	<p>+</p>	<p>+</p>	<p>0.2</p>
<p>Los programas diseñados para apoyar a pequeñas y medianas empresas están altamente fragmentados y rara vez se evalúan. Muchos programas de emprendimiento empresarial sufren de una falta de claridad en cuanto a sus poblaciones objetivo, metas de desarrollo e indicadores de desempeño.</p>	<p>Rediseñar y reorganizar los programas de emprendimiento empresarial.</p> <p>Fortalecer los mecanismos de monitoreo y evaluación, e incorporar resultados de evaluación en las estrategias programáticas y asignaciones de fondos.</p>	<p>+</p>	<p>Neutral</p>	<p>-</p>

