

# FINANZAS PÚBLICAS



LXI LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS

Volumen 3 » México 2011 » Número 5

## » ARTÍCULOS

- **Dip. Luis Videgaray Caso**  
Presupuesto de Egresos de la Federación 2011
- **Sen. Gustavo Enrique Madero Muñoz**  
Una propuesta de reforma de las finanzas públicas y su relación con otras medidas legislativas en favor de la competitividad
- **Jesús Puente Treviño**  
Reflexiones acerca del régimen de consolidación fiscal
- **José Mario Pampini García**  
Evolución del Gasto Social para la niñez y la adolescencia y su efecto en la crisis económica de 2008-2009
- **José Saucedo**  
Impactos regionales de la política fiscal federal
- **Documento histórico**  
Las finanzas públicas en la historia de México

## » RESEÑA

- **Pablo Álvarez Icaza Longoria**  
Desarrollo y crecimiento de la economía mexicana: una perspectiva histórica. Por Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Bosch







# FINANZAS PÚBLICAS

Volumen 3 » México 2011 » Número 5



# ÍNDICE

---

5 *Introducción*

7 *Presentación*

## ARTÍCULOS

11 *Presupuesto de Egresos de la Federación 2011*  
**Dip. Luis Videgaray Caso**

49 *Una propuesta de reforma de las finanzas públicas y su relación  
con otras medidas legislativas en favor de la competitividad*  
**Sen. Gustavo Enrique Madero Muñoz**

67 *Reflexiones acerca del régimen de consolidación fiscal*  
**Jesús Puente Treviño**

87 *Evolución del Gasto Social para la niñez y la adolescencia  
y su efecto en la crisis económica de 2008-2009*  
**José Mario Pampini García**

113 *Impactos regionales de la política fiscal federal*  
**José Saucedo**

143 *Las finanzas públicas en la historia de México*  
**Documento histórico**

## RESEÑA

157 *Desarrollo y crecimiento de la economía mexicana:  
una perspectiva histórica. Por Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Bosch*  
**Pablo Álvarez Icaza Longoria**



---

REVISTA FINANZAS PÚBLICAS, Año 3, Núm. 5, enero a junio de 2011, es una publicación semestral de la Honorable Cámara de Diputados a través del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Avenida Congreso de la Unión 66, Edificio I, Colonia El Parque, Delegación Venustiano Carranza, 15960 México D. F., Tels. (52) 55 5036 0000 ext. 55218, <http://www.cefp.gob.mx>, admin. [cefp@congreso.gob.mx](mailto:cefp@congreso.gob.mx). Editor responsable: Josué Manuel Romero Sánchez. Reservas de Derechos al Uso Exclusivo Núm. 04-2008-092612291600-102, ISSN: En trámite, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Licitud de Título Núm. 14531, Licitud de Contenido Núm. 12104, ambos otorgados por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación el 27 de julio de 2009. Impresa por Talleres Gráficos de la Honorable Cámara de Diputados, Avenida Congreso de la Unión 66, Basamento del Edificio B, Colonia El Parque, Delegación Venustiano Carranza, 15960 México D. F., este número se terminó de imprimir el 30 de junio de 2011 con un tiraje de 2,000 ejemplares.

Los artículos firmados son responsabilidad exclusiva de los autores.

Se permite la reproducción total o parcial siempre y cuando se cite la fuente.

Diseño y formación: Lilia Ramírez Orozco

# Introducción

---

**L**a revista *Finanzas Públicas* llega a su quinto número. Desde sus inicios fue concebida como un espacio especializado en temas de economía y finanzas públicas, entendidas no sólo como instrumentos jurídicos y económicos con los que el Estado cuenta, sino también como una actividad interdisciplinaria que necesita de otras áreas del conocimiento para ser funcional. Es por eso que promueve la reflexión académica y divulga trabajos de excelencia en estas materias.

A través de diversos textos especializados en análisis económico-financieros, reconocemos que existen nuevas ideas para el México al que todos aspiramos y propuestas para construir un país en donde todos, sin excepción, encontremos cabida. Estos estudios nos proporcionan a los legisladores insumos y herramientas que permiten enriquecer las discusiones y debates que se llevan a cabo en la Cámara de Diputados y además ofrecen a la opinión pública información que ayuda a entender la vida económica de México.

Por ello me congratula que *Finanzas Públicas* fortalezca su presencia editorial y hago votos para que continúe aportando ideas sobre cómo enfrentar los desafíos que representan las finanzas públicas.

*Dip. Oscar Levín Coppel*  
Presidente del Comité del Centro  
de Estudios de las Finanzas Públicas



# Presentación

---

**E**l Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados presenta el quinto número de la revista *Finanzas Públicas* con el renovado objetivo de promover la reflexión amplia y plural sobre los principales temas de la agenda económica-financiera de nuestro país.

Estamos convencidos que es necesario contar con un espacio de intercambio de ideas que vincule a todos aquellos interesados en los temas relacionados con las acciones de gobierno en materia de finanzas y sus efectos en la sociedad.

Por ello es que *Finanzas Públicas*, además, se constituye como un canal de comunicación entre la investigación académica y la política pública, situación que se refleja en los artículos de este número; ejemplo de ello es el ensayo del Diputado Luis Videgaray, que analiza el Presupuesto de Egresos de la Federación, 2011; o el del Senador Gustavo Madero, que hace una revisión de la política de competencia y del mercado laboral en el país, desde una perspectiva internacional, así como sus respectivas propuestas de mejora.

Por su parte, el doctor Jesús Puente Treviño, presenta un artículo sobre el régimen de consolidación fiscal, mientras Mario Pampini examina los efectos de la crisis en la evolución del gasto social para la niñez y la adolescencia. Finalmente, el ex Director Regional de El Colegio de la Frontera Norte, José Saucedo, cuantifica, para el caso mexicano, los impactos regionales que genera la política fiscal implementada por el gobierno federal, a través del cálculo de los flujos fiscales que se generan entre las diversas regiones.

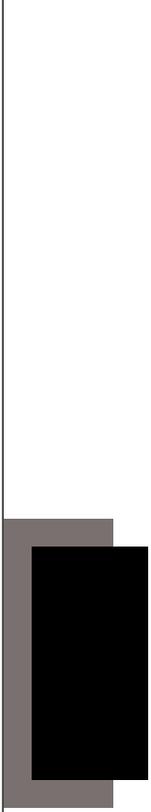
También en este número se presentan dos documentos históricos que evidencian los esfuerzos encaminados a implementar las medidas para que México, en los albores de su Independencia, se procurase los recursos para satisfacer las necesidades del momento; por último, aparece la reseña de Pablo Álvarez Icaza Longoria al libro *Desarrollo y crecimiento de la economía mexicana: una perspectiva histórica*, de Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Bosch.

Los documentos incluidos en este número muestran que el desafío de este intercambio de ideas es ir más allá del análisis de las iniciativas del Congreso, y que nuestro propósito es alcanzar un mejor entendimiento de los asuntos propios de lo público, ya que es necesario capturar los efectos que tienen las políticas

públicas, o su ausencia, sobre el bienestar de la población y su incidencia en grupos específicos. En resumidas cuentas, una revista que pone la investigación científica al servicio del interés común, por lo que confiamos en que todos los trabajos aquí presentados resultan de utilidad, tanto para el lector especializado como para el público en general.

*Luis Antonio Ramírez Pineda*  
Director General del Centro de Estudios  
de las Finanzas Públicas





# ARTÍCULOS



# Presupuesto de Egresos de la Federación 2011

Dip. Luis Videgaray Caso\*

## RESUMEN

**E**l presente artículo establece las características generales del Paquete Económico que, para el ejercicio fiscal 2011, presentó el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión. Posteriormente, presenta las consideraciones y modificaciones que el Legislativo realizó en materia de Ingresos, así como las principales adecuaciones que en materia de gasto definió la Cámara de Diputados en la aprobación del Presupuesto de Egresos.

**Palabras clave:** *Ingresos, presupuesto, ejercicio fiscal.*

## ABSTRACT

**T**his article describes the general characteristics of the economic package year 2011 for the fiscal. Presented by the Executive Branch to the Congress, then it analyzes the debate and the legislative amendments made in terms of revenue in terms of revenue and expenditure, determined by the House of Representatives during the approval of the Expenditure Budget.

**Keywords:** *Income, budget, fiscal year.*

---

\* Doctor en Economía con especialidad en Finanzas Públicas por el Massachusetts Institute of Technology. De 2005 a 2009 fue Secretario de Finanzas del estado de México y actualmente es Diputado Federal y Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la LXI Legislatura.

## INTRODUCCIÓN

El Presupuesto de Egresos es el instrumento por medio del cual se define el destino de los recursos que la federación obtiene en un ejercicio fiscal, además de establecer las metas que deben alcanzarse derivado de la ejecución de dicho gasto. En esta materia, corresponde a la Cámara de Diputados la facultad constitucional exclusiva de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo análisis y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal.

En 2009, la Cámara de Diputados realizó un esfuerzo importante para que en el presupuesto se impulsaran programas y proyectos que reactivaran la economía y generaran el número de empleos que requiere el país; se estableció una reducción significativa del gasto corriente del gobierno federal; se dispuso que el Ejecutivo presentara un Programa Nacional de Reducción del Gasto y se amplió en más de 100 mil millones de pesos los recursos para los sectores de Comunicaciones y Transporte, Educación, Ciencia y Tecnología, Agricultura y Seguridad Pública, entre otros.

Los recursos con los que se ejerce el presupuesto no son del gobierno federal, de las entidades federativas o de los municipios del país, sino de la gente que contribuye al gasto público. Es precisamente con esa visión, que la Cámara de Diputados llevó a cabo el análisis y discusión del Paquete Fiscal para el ejercicio fiscal 2011, resolviendo modificar la propuesta del Ejecutivo para orientar los recursos a rubros con mayor beneficio social y económico, considerando, a su vez, las necesidades de apoyar solidariamente la reconstrucción de los estados que fueron seriamente afectados por los desastres naturales observados este año.

El presente artículo establece las características generales del Paquete Económico que, para el ejercicio fiscal 2011, presentó el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión; las consideraciones y modificaciones que el Legislativo realizó en materia de Ingresos; así como las principales adecuaciones que en materia de gasto definió la Cámara de Diputados en la aprobación del Presupuesto de Egresos.

### 1. PAQUETE FISCAL 2011

El 8 de septiembre de 2010, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), entregó al H. Congreso de la Unión el

“Paquete Económico” con la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2011, propuestas de reforma a la Ley Federal de Derechos, así como los Criterios Generales de Política Económica. El paquete económico propuesto por el Ejecutivo no contempló la creación de nuevos impuestos, incremento a las tasas de los ya existentes ni cambios sustantivos a la legislación fiscal vigente.

## 1.1 Marco Macroeconómico

En su propuesta económica, el Ejecutivo contempló un crecimiento de la economía mexicana de 3.8 por ciento para 2011, con una inflación anual de 3 por ciento, un tipo de cambio de 12.9 pesos por dólar, una tasa de interés promedio de los Cetes a 28 días de 5 por ciento, así como un precio promedio de la mezcla mexicana de petróleo crudo de 63 dólares por barril y una plataforma de exportación y producción de crudo de 1,149 y 2,550 miles de barriles diarios, respectivamente.

**Cuadro 1.1**  
**Marco Macroeconómico 2010 – 2011**

Variables	2010	2011
PIB - Crec. Real (%)	4.5	3.8
Inflación (dic. / dic.)	5.0	3.0
Tipo de Cambio Nominal (p/usd)	12.6	12.9
Tasa de Interés (Nominal Promedio)	4.5	5.0
<b>Petróleo</b>		
Precio Promedio (usd / barril)	65.0	63.0
Plataforma de Exportación (mbd)	1,289.0	1,149.0
Plataforma de Producción (mbd)	2,576.9	2,550.0

Fuente: Criterios Generales de Política Económica 2011. SHCP.

## 1.2 Iniciativa de Ley de Ingresos

Sin haber propuesto una miscelánea fiscal de gran impacto, el Ejecutivo propuso los ingresos del sector público con base en el comportamiento estimado de las variables macroeconómicas descritas en la sección anterior, con lo que los ingresos totales del sector público ascenderían a 3 billones 378.3 mil millones de pesos (mdp), monto superior en 202 mil mdp al aprobado para 2010, lo que representaba un crecimiento real de 2.3 por ciento.

**Cuadro 1.2**  
**Ingresos del Sector Público Ley de Ingresos 2010**  
**Iniciativa de Ley de Ingresos 2011**

Concepto	LIF 2010	ILIF 2011	Variación	
			Nominal	Real %
<b>A. Ingresos del Gobierno Federal</b>	1,994.5	2,154.1	159.6	3.8
Tributarios	1,310.7	1,469.9	159.3	7.8
No Tributarios	683.8	684.2	0.3	-3.8
<b>B. Ingresos de Organismos y Empresas</b>	802.5	868.7	66.3	4.1
Ingresos de organismos y empresas:	647.1	699.3	52.2	3.9
Aportaciones de seguridad social:	155.4	169.4	14.0	4.8
<b>Subtotal (A + B)</b>	2,797.0	3,022.8	225.8	3.9
<b>C. Ingresos Derivados de Financiamientos</b>	379.4	355.6	-23.8	-9.9
Endeudamiento Neto del Gobierno Federal	360.9	311.8	-49.1	-16.9
Otros Financiamientos	26.0	27.0	1.0	0.0
Déficit de organismos y empresas de control directo	-7.5	16.7	24.3	-313.4
<b>Total</b>	3,176.3	3,378.3	202.0	2.3

Fuente: Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010 e Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011. Cifras en miles de millones de pesos.

Los ingresos presupuestarios propuestos en la Iniciativa de Ley de Ingresos (LIF) ascendían a 3 billones 22.8 mil mdp, cifra que representaba

un crecimiento real de 3.9 por ciento con respecto al monto aprobado para 2010, mientras que los ingresos estimados por financiamientos fueron 9.9 por ciento inferiores, en términos reales, a los establecidos para el año anterior.

### **1.3 Proyecto de Presupuesto de Egresos**

#### *1.3.1 Propuesta de Asignación de Recursos*

En correspondencia con los ingresos propuestos para 2011, el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) contempló un incremento de 2.3 por ciento en términos reales respecto a los recursos aprobados para 2010.

El gasto neto programable del proyecto enviado por el Ejecutivo fue de 2 billones 551.3 mil mdp, de los cuales, el gasto corriente representaba el 76.6 por ciento y el 23.4 por ciento restante corresponde al gasto de capital. De esta manera, el gasto corriente propuesto se incrementaba 2.1 por ciento en términos reales respecto al monto aprobado para 2010, mientras que el gasto en capital se reducía en 1.8 por ciento real.

Asimismo, el gasto no programable propuesto ascendía a 827 mil mdp, monto superior en 5.9 por ciento en términos reales al aprobado en 2010, destacando el rubro de Participaciones a Entidades Federativas y Municipios con un crecimiento real de 6.8 por ciento real.

Cuadro 1.3  
Gasto Neto Total Proyecto de Presupuesto de Egresos 2011 y Presupuesto Aprobado 2010

Tipo de Ramo / Ramo	Aprobado 2010	Proyecto 2011	Variación Monto	Variación Real %
<b>Ramos Autónomos</b>	53,094.8	63,361.3	10,266.5	14.7
Poder Legislativo	9,550.0	10,237.9	687.9	3.1
Poder Judicial	34,023.5	41,522.8	7,499.2	17.3
Instituto Federal Electoral	8,631.8	10,499.0	1,867.2	17.0
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	889.6	1,101.7	212.1	19.1
<b>Ramo 40: Información Nacional Estadística y Geográfica</b>	8,765.7	4,824.6	-3,941.1	-47.1
Información Nacional Estadística y Geográfica	8,765.7	4,824.6	-3,941.1	-47.1
<b>Ramos Administrativos</b>	787,505.8	792,127.8	4,622.0	-3.3
Presidencia de la República	1,677.8	1,816.3	138.5	4.1
Gobernación	13,228.2	15,503.4	2,275.2	12.7
Relaciones Exteriores	5,945.4	5,899.9	-45.4	-4.6
Hacienda y Crédito Público	36,456.3	35,307.9	-1,148.4	-6.9
Defensa Nacional	43,632.4	50,039.5	6,407.0	10.3

*Continúa cuadro 1.3*

Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	73,368.5	59,529.1	-13,839.4	-22.0
Comunicaciones y Transportes	80,262.8	67,092.2	-13,170.6	-19.6
Economía	14,354.7	15,939.9	1,585.2	6.8
Educación Pública	211,186.2	218,825.9	7,639.7	-0.4
Salud	89,892.9	96,808.7	6,915.8	3.6
Marina	15,991.9	18,270.2	2,278.3	9.9
Trabajo y Previsión Social	3,677.9	3,744.7	66.8	-2.1
Reforma Agraria	5,195.1	4,822.7	-372.4	-10.7
Medio Ambiente y Recursos Naturales	46,236.2	42,727.9	-3,508.3	-11.1
Procuraduría General de la República	11,781.5	12,070.1	288.6	-1.5
Energía	3,163.6	2,993.2	-170.4	-9.0
Desarrollo Social	80,176.9	79,489.3	-687.6	-4.7
Turismo	3,935.8	4,165.8	230.1	1.8
Función Pública	1,248.8	1,291.1	42.3	-0.6
Tribunales Agrarios	750.7	826.9	76.2	5.9
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	1,719.4	1,849.6	130.1	3.4
Seguridad Pública	27,580.2	35,732.6	8,152.3	24.6
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	96.1	101.4	5.3	1.5
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	15,946.6	17,279.6	1,333.0	4.2

*Continúa Cuadro 1.3*  
**Gasto Neto Total Proyecto de Presupuesto de Egresos 2011 y Presupuesto Aprobado 2010**

Tipo de Ramo / Ramo	Aprobado 2010	Proyecto 2011	Variación	
			Monto	Real %
<b>Ramos Generales</b>	<b>1,527,548.7</b>	<b>1,632,593.2</b>	<b>105,044.5</b>	<b>2.8</b>
Aportaciones a seguridad social	296,997.7	330,164.7	33,167.0	6.9
Provisiones salariales y económicas	65,822.7	33,496.3	-32,326.5	-51.1
Deuda Pública	232,911.0	245,782.7	12,871.7	1.5
Previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos	43,844.1	43,983.7	139.7	-3.5
Participaciones a entidades federativas y municipios	441,579.2	490,383.0	48,803.9	6.8
Adeudos de ejercicios fiscales anteriores	13,323.6	21,632.0	8,308.4	56.1
Aportaciones federales para entidades federativas y municipios	419,308.0	450,485.9	31,177.8	3.3

*Continúa cuadro 1.3*

Erogaciones para los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca	13,762.4	16,664.8	2,902.4	16.4
<b>Entidades Sujetas a Control Presupuestario Directo</b>	<b>1,063,041.8</b>	<b>1,169,004.3</b>	<b>105,962.5</b>	<b>5.7</b>
Instituto de seguridad y servicios sociales de los trabajadores del Estado	107,065.6	114,548.4	7,482.8	2.9
Instituto Mexicano del Seguro Social	320,379.6	338,240.0	17,860.4	1.5
Comisión Federal de Electricidad	219,364.1	253,392.0	34,027.9	11.1
Petróleos Mexicanos	416,232.4	462,823.9	46,591.4	6.9
<b>Neteo</b>	<b>263,624.8</b>	<b>283,565.9</b>	<b>19,941.1</b>	<b>3.4</b>
<b>Gasto Neto Total</b>	<b>3,176,332.0</b>	<b>3,378,345.3</b>	<b>202,013.3</b>	<b>2.3</b>

Cifras en millones de pesos.

**Cuadro 1.4**  
**Gasto Neto Total Programable y No Programable**

Tipo de Gasto	Aprobado 2010	Proyecto 2011	Variación	
			Monto	Real %
<b>Programable</b>	<b>2,425,575</b>	<b>2,551,312</b>	<b>125,736.3</b>	<b>1.1</b>
Gasto Corriente	1,840,976	1,954,340	113,363.5	2.1
Gasto de Capital	584,599	596,972	12,372.8	-1.8
<b>No Programable</b>	<b>750,757</b>	<b>827,034</b>	<b>76,277.0</b>	<b>5.9</b>
Participaciones a entidades federativas y municipios	441,579	490,383	48,803.9	6.8
Adeudos de ejercicios fiscales anteriores	13,324	21,632	8,308.4	56.1
Costo Financiero de la Deuda	295,854	315,019	19,164.8	2.4
<b>Gasto Neto Total</b>	<b>3,176,332</b>	<b>3,378,345</b>	<b>202,013.3</b>	<b>2.3</b>

Cifras en millones de pesos.

### ***1.3.2 Principales Incrementos***

El proyecto de PEF 2011 consideraba un incremento sustancial en los rubros destinados a la seguridad pública, destacando los crecimientos reales de las secretarías de Seguridad Pública, Gobernación, Defensa Nacional y Marina, las cuales observaron incrementos de 24.6, 12.7, 10.3 y 9.9 por ciento en relación al presupuesto aprobado para 2010, respectivamente.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Para efectos comparativos, en la Secretaría de Gobernación se considera para 2010 el monto aprobado para el "Subsidio en materia de Seguridad Pública a Entidades Federativas, Municipios y el Distrito Federal (SUBSEMUN)", el cual, durante el transcurso del ejercicio fiscal 2010, pasó del Ramo de Seguridad Pública al de Gobernación.

Asimismo, con la propuesta del Ejecutivo, la Secretaría de Economía y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología presentaban incrementos reales de 6.8 y 4.2 por ciento, respectivamente; mientras que en la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos se observaban incrementos de 11.1 y 6.9 por ciento en términos reales, en ese orden.

**Cuadro 1.5**  
**Principales Incrementos en términos reales Proyecto de PEF 2011 - PEF 2010**

Tipo de Ramo / Ramo	Aprobado 2010	Proyecto 2011	Variación	
			Monto	Real %
<b>Ramos Administrativos</b>				
Seguridad Pública	27,580.2	35,732.6	8,152.3	24.6
Poder Judicial	34,023.5	41,522.8	7,499.2	17.3
Salud	89,892.9	96,808.7	6,915.8	3.6
Defensa Nacional	43,632.4	50,039.5	6,407.0	10.3
Marina	15,991.9	18,270.2	2,278.3	9.9
Gobernación <sup>1/</sup>	13,228.2	15,503.4	2,275.2	12.7
Economía	14,354.7	15,939.9	1,585.2	6.8
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	15,946.6	17,279.6	1,333.0	4.2
<b>Entidades de Control Presupuestario</b>				
Petróleos Mexicanos	416,232.4	462,823.9	46,591.4	6.9
Comisión Federal de Electricidad	219,364.1	253,392.0	34,027.9	11.1
Instituto Mexicano del Seguro Social	320,379.6	338,240.0	17,860.4	1.5
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	107,065.6	114,548.4	7,482.8	2.9

Cifras en millones de pesos.

### 1.3.3 Principales Disminuciones

El presupuesto propuesto por el Ejecutivo contemplaba disminuciones en términos reales en varios rubros importantes, destacando la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Social, Pesca y Alimentación, para la cual contemplaba 13.8 mil mdp menos a los aprobados para 2010. Otra Secretaría para la cual se propuso reducir el presupuesto fue la de Comunicaciones y Transportes, con una disminución de 13.2 mil mdp, afectando de esta manera la inversión en materia de infraestructura carretera y caminos rurales. Asimismo, el proyecto de presupuesto contemplaba afectar las erogaciones para la infraestructura en materia hidráulica, disminuyendo los recursos de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en 11.1 por ciento en términos reales.

Uno de los ramos para el cual el proyecto de presupuesto observaba una mayor disminución fue el Ramo 23 “Provisiones Salariales y Económicas”, proponiendo una reducción de 32.3 mil mdp respecto al monto aprobado para 2010. Dicho Ramo incluye recursos que se destinan a la infraestructura de las entidades federativas y municipios, para el cual, la propuesta contemplaba disminuir en 2,250 mdp los recursos del Fondo Regional; en 4,455 mdp las erogaciones para los Fondos Metropolitanos; así como eliminar los 13,500 mdp del Fondo de Inversión para Entidades Federativas y los 2,085 mdp del Fondo de Pavimentación para Municipios.

Cabe señalar que para la Secretaría de Educación Pública se propusieron recursos adicionales por 7.6 mil mdp; sin embargo, dicho monto representaba una disminución en términos reales de 0.4 por ciento respecto al presupuesto aprobado para 2010.

En el cuadro siguiente se presentan algunos de los programas más representativos en los que el proyecto de presupuesto contemplaba disminuciones de recursos respecto a los aprobados para 2010, destacando las afectaciones de los sectores del Campo, Carreteras, Agua, Salud, Educación Pública y Desarrollo Social.

**Cuadro 1.6**  
**Principales Disminuciones en términos reales Proyecto de PEF 2011 - PEF 2010**

Ramos Administrativos	Aprobado 2010	Proyecto 2011	Variación	
			Monto	Real %
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	73,368.5	59,529.1	-13,839.4	-22.0
Comunicaciones y Transportes	80,262.8	67,092.2	-13,170.6	-19.6
Medio Ambiente y Recursos Naturales	46,236.2	42,727.9	-3,508.3	-11.1
Reforma Agraria	5,195.1	4,822.7	-372.4	-10.7
Energía	3,163.6	2,993.2	-170.4	-9.0
Hacienda y Crédito Público	36,456.3	35,307.9	-1,148.4	-6.9
Desarrollo Social	80,176.9	79,489.3	-687.6	-4.7
Relaciones Exteriores	5,945.4	5,899.9	-45.4	-4.6
Trabajo y Previsión Social	3,677.9	3,744.7	66.8	-2.1
Procuraduría General de la República	11,781.5	12,070.1	288.6	-1.5
Función Pública	1,248.8	1,291.1	42.3	-0.6
Educación Pública	211,186.2	218,825.9	7,639.7	-0.4
Ramos Generales Provisiones Salariales y Económicas	65,822.7	33,496.3	-32,326.5	-51.1
Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	43,844.1	43,983.7	139.7	-3.5

Cifras en millones de pesos.

Cuadro 1.7  
Principales Programas Presupuestarios con Disminución Proyecto de PEF 2011 - PEF 2010

Ramo / Programa Presupuestario	Aprobado 2010	Proyecto 2011	Variación Monto	Variación Real %
<b>Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación</b>				
Programa de Prevención y Manejo de Riesgos	18,954.1	10,369.0	-8,585.1	-47.4
Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura	12,647.0	9,844.7	-2,802.3	-25.2
Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario: PROCAMPO para Vivir Mejor	15,601.8	13,930.6	-1,671.2	-14.1
Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensivismo Rural	4,515.9	3,209.1	-1,306.8	-31.7
<b>Comunicaciones y Transportes</b>				
Proyectos de infraestructura económica de carreteras alimentadoras y caminos rurales	15,263.2	3,502.9	-11,760.3	- 77.9
Proyectos de infraestructura económica de carreteras	23,085.9	17,777.2	-5,308.7	-26.0
<b>Educación Pública</b>				
Prestación de servicios de educación técnica	35,571.3	30,594.8	-4,976.5	-17.3
Apoyos complementarios para el FAEB	1,000.0	-	-1,000.0	-100.0
Fondo para ampliar y diversificar la oferta educativa en educación superior	1,783.7	956.0	-827.7	-48.5

## Continúa Cuadro 1.7

<b>Medio Ambiente y Recursos Naturales</b>				
Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas	5,866.3	1,854.0	-4,012.3	-69.6
Infraestructura de Riego	3,672.0	2,407.8	-1,264.2	-36.9
Programa de Tratamiento de Aguas Residuales	2,450.4	1,500.9	-949.4	-41.1
<b>Salud</b>				
Fortalecimiento de las Redes de Servicios de Salud	2,611.2	332.0	-2,279.2	-87.8
Proyectos de infraestructura social de salud	1,156.7	496.8	-659.9	-58.7
Atención de la Salud Reproductiva y la Igualdad de Género en Salud	1,049.9	487.9	-562.0	-55.3
<b>Desarrollo Social</b>				
Programa de Apoyo Alimentario	5,109.6	4,207.7	-902.0	-20.8
Programa Hábitat	3,719.8	3,011.4	-708.4	-22.2
Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias	7,084.5	6,447.0	-637.5	-12.5

Cifras en millones de pesos.

## 2. APROBACIÓN DE LA LEY DE INGRESOS 2011

En el proceso de aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011, el Congreso de la Unión estimó conveniente actualizar los supuestos macroeconómicos que presentó el Ejecutivo Federal, ajustando la estimación del crecimiento económico para 2010 de 4.5 a 4.8 por ciento y el de 2011 de 3.8 a 3.9 por ciento.

Asimismo, consideró un precio promedio anual de la mezcla mexicana de petróleo 2.4 dólares superior, estableciendo así un precio de 65.4 dólares por barril; un déficit fiscal equivalente al 0.5 por ciento del producto interno bruto (PIB), nivel inferior al aprobado para 2010; así como una mayor eficiencia recaudatoria por parte del Ejecutivo.

**Cuadro 2.1**  
**Actualización del Marco Macroeconómico 2011**

Variables	2011
PIB - Crec. Real (%)	3.9
Inflación (dic. / dic.)	3.0
Tipo de Cambio Nominal (p/usd)	12.9
Tasa de Interés (Nominal Promedio)	5.0
<i>Petróleo</i>	
Precio Promedio (usd / barril)	65.4
Plataforma de Exportación (mbd)	1,149.0
Plataforma de Producción (mbd)	2,550.0

Fuente: Criterios Generales de Política Económica 2011. SHCP

Por otro lado, el Legislativo eliminó el esquema de transición que se contemplaba en la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS) para el rubro de tabacos labrados, incrementó la cuota aplicable a los mismos de 1.2 a 7 pesos por cajetilla y estableció, a su vez, un IEPS a las bebidas energéticas.

Aunado a lo anterior, el Congreso de la Unión aprobó modificaciones a las disposiciones de la Ley del Impuesto Sobre la Renta a efecto de otorgar un

estímulo fiscal a los patrones que contraten trabajadores de primer empleo y fomentar con ello la actividad formal de la economía y la generación de mayores empleos, además de otorgar un estímulo fiscal que no exceda de 50 mdp por ejercicio fiscal, con el fin de incentivar la producción teatral en nuestro país.

Con las adecuaciones antes descritas, los ingresos estimados para el ejercicio fiscal 2011 que contempla la Ley de Ingresos de la Federación aprobada por el Legislativo ascienden a 3 billones 348.8 mil mdp, monto superior en 60.5 mil mdp a lo establecido en la Iniciativa enviada por el gobierno federal.

**Cuadro 2.2**  
**Ley de Ingresos de la Federación**

	Iniciativa	Aprobada	Diferencia
<b>Ingresos del Gobierno Federal</b>	<b>2,154,074.4</b>	<b>2,179,289.6</b>	<b>25,215.2</b>
Impuestos	1,469,917.3	1,464,299.5	-5,617.8
Contribuciones de mejoras	21.5	21.5	0.0
Derechos	620,408.4	641,641.4	21,233.0
Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago	59.4	59.4	0.0
Productos	5,508.2	5,508.2	0.0
Aprovechamientos	58,159.6	67,759.6	9,600.0
<b>Ingresos de Organismos y Empresas</b>	<b>868,716.9</b>	<b>876,051.9</b>	<b>7,335.0</b>
Ingresos de organismos y empresas	699,293.9	706,628.9	7,335.0
Aportaciones de seguridad social	169,423.0	169,423.0	0.0
<b>Ingresos Derivados de Financiamientos</b>	<b>355,554.0</b>	<b>383,554.0</b>	<b>28,000.0</b>
Endeudamiento Neto del Gobierno Federal	311,792.6	347,127.6	35,335.0
Otros Financiamientos	27,040.0	27,040.0	0.0
Déficit de organismos y empresas de control directo	16,721.4	9,386.4	-7,335.0
<b>Total</b>	<b>3,378,345.3</b>	<b>3,438,895.5</b>	<b>60,550.2</b>

### 3. APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO 2011

El análisis del Presupuesto de Egresos se llevó a cabo en un marco de responsabilidad, apertura y transparencia, para lo cual, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados llevó a cabo 39 sesiones de trabajo con comisiones ordinarias, gobiernos estatales, asociaciones, así como con diversas instituciones y organismos.

Dicha comisión recibió 21,825 peticiones por parte de entidades federativas, municipios, órganos autónomos y asociaciones e instituciones civiles, por medio de las cuales solicitaron recursos federales por un monto total de 731 mil mdp; destacando los rubros de carreteras y caminos, con 33 por ciento del monto total solicitado, agua potable con 13 por ciento, educación con el 7 por ciento, y para obras de pavimentación y salud se solicitó el 6 y 5 por ciento, respectivamente.

**Cuadro 3.1**  
**Solicitudes de Recursos Federales para 2011**

Tipo de Petición	No. de programas y/o proyectos	Monto
Estatal	12.097	425,468
Municipal	6.562	201,996
Legisladores	2.54	49,783
Fideicomiso Público	50	20,899
Institución/Asociación Civil	211	13,791
Grupos Parlamentarios	326	11,824
Órganos Autónomos	34	7,574
<b>Total</b>	<b>21.825</b>	<b>731,335</b>

A su vez, se recibieron 33 opiniones de las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados, solicitando ampliaciones presupuestales que ascendieron a 264.4 mil mdp y proponiendo modificaciones al texto del proyecto de Decreto de Presupuesto.

Derivado del análisis del proyecto enviado por el Ejecutivo y considerando las solicitudes presupuestales, así como las opiniones de las comisiones ordinarias, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública elaboró el dictamen con Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos, mismo que fue aprobado por unanimidad por los diputados que integran dicha comisión y enviado al pleno de la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación, instancia en la que se privilegió el diálogo entre los diferentes grupos parlamentarios, lo que permitió alcanzar un consenso para que se aprobara el Presupuesto con 454 votos a favor, 13 en contra y 4 abstenciones.

### 3.1 Decreto de Presupuesto de Egresos

El Decreto de Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados reconoce la necesidad de establecer disposiciones que fortalezcan los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y seguimiento sobre el uso y destino de los recursos públicos que ejerzan los tres órdenes de gobierno, al tiempo de promover el oportuno ejercicio del gasto.

En ese sentido, el artículo 1º del Decreto del Presupuesto señala la obligación por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de presentar y hacer pública toda la información presupuestal de manera homogénea, así como reportar en los informes trimestrales el desglose de los proyectos de inversión.

*“... La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus atribuciones, garantizará que toda la información presupuestaria sea comparable entre los diversos documentos presupuestarios: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; Presupuesto de Egresos de la Federación; Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, que incluirán el desglose de los proyectos de inversión previstos en este Decreto; Informes de Avance de Gestión Financiera; y Cuenta de la Hacienda Pública Federal ... todas las asignaciones presupuestarias presentadas en estos documentos también deberán ser públicas, en forma impresa y en formato electrónico de texto modificable de base de datos...”*

Asimismo, dicho artículo establece la obligación de presentar en los informes trimestrales el avance y evolución del gasto de los programas presupuestarios “transversales”.<sup>2</sup>

*“... La Secretaría de Hacienda y Crédito Público reportará en los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública la evolución de las erogaciones correspondientes a los respectivos anexos relacionados con los programas presupuestarios para la igualdad entre mujeres y hombres; de ciencia, tecnología e innovación; especial concurrente para el desarrollo sustentable; erogaciones para el desarrollo integral de los jóvenes; recursos para la atención de grupos vulnerables, y erogaciones para el desarrollo integral de la población indígena...”.*

A su vez, el artículo 8 del Decreto norma, entre otros aspectos, las obligaciones a las que las entidades federativas se sujetarán con el fin de informar sobre el ejercicio y destino de los recursos, así como los resultados obtenidos.

*“... (Las entidades federativas y municipios) informarán de forma pormenorizada sobre el avance físico de las obras y acciones respectivas y, en su caso, la diferencia entre el monto de los recursos transferidos y aquéllos erogados, así como los resultados de las evaluaciones que se hayan realizado...”.*

*“... Las entidades federativas remitirán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del sistema que esta dependencia ponga a su disposición, la información sobre el ejercicio y destino de los recursos federales, distintos a las participaciones, que reciban dichas entidades federativas y, por conducto de éstas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, los organismos descentralizados estatales, universidades públicas, asociaciones civiles y otros terceros beneficiarios.*

*Dicha información deberá contener como mínimo los siguientes rubros:*

2 En la sección 3.2.1 “Programas Presupuestales Transversales” del presente artículo se señala una breve explicación sobre los programas considerados “transversales”.

- a) *Grado de avance en el ejercicio de las transferencias federales ministradas;*
- b) *Recursos aplicados conforme a reglas de operación, y*
- c) *Proyectos y metas de los recursos aplicados.”*

Con el fin de llevar un registro pormenorizado sobre los recursos que se transfieran a las entidades federativas a través del Ramo 33 Fondos de Aportaciones Federales, el artículo 9 del Decreto establece que dichos órdenes de gobierno deberá:

*“... Informar, conforme a las disposiciones aplicables, a los órganos de control y fiscalización locales y federales, sobre la cuenta bancaria específica en la que recibirán y administrarán los recursos del respectivo fondo de aportaciones federales; en todo caso, contarán únicamente con una cuenta por cada fondo...”*

*“... Mantener registros específicos de cada fondo, debidamente actualizados, identificados y controlados, así como la documentación original que justifique y compruebe el gasto incurrido. Dicha documentación se presentará a los órganos competentes de control y fiscalización que la soliciten;*

*Abstenerse de transferir recursos entre los fondos y hacia cuentas en las que se disponga de otro tipo de recursos por las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal;*

*Cancelar la documentación comprobatoria del gasto, con la leyenda “Operado”, o como se establezca en las disposiciones locales, identificándose con el nombre del fondo o programa respectivo;*

*El registro contable, presupuestario y patrimonial de las operaciones realizadas con los recursos de los fondos de aportaciones del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios se deberá realizar conforme a la normativa aplicable;*

*Iniciar los programas tendientes para que las tesorerías locales realicen los pagos relacionados con recursos federales directamente en forma electrónica, mediante abono en las cuentas bancarias de los beneficiarios a más tardar el 31 de diciembre de 2012...”*

Asimismo, con el objeto de transparentar los recursos federales que se asignan a las entidades federativas en materia educativa y en salud, a través de los fondos del Ramo 33, el artículo 9 del Decreto de Presupuesto establece disposiciones para que dichos órdenes de gobierno rindan información sobre los pagos que realicen en servicios personales, debiendo reportar, además, la relación del personal comisionado o con licencia, incluyendo las respectivas fechas de inicio y conclusión, según corresponda; para lo cual se sujetarán a lo siguiente:

*“... Las entidades federativas deberán entregar a la Secretaría de Educación Pública de manera trimestral, a más tardar dentro de los veinte días naturales siguientes a la terminación del trimestre correspondiente, así como publicar en su respectiva página de Internet la siguiente información:*

*i. El número total del personal comisionado y con licencia, con nombres, tipo de plaza, número de horas, funciones específicas, claves de pago, fecha de inicio y conclusión de la comisión o licencia, así como el centro de trabajo de origen y destino;*

*ii. Los pagos realizados durante el periodo correspondiente por concepto de pagos retroactivos, debiendo precisar el tipo de plaza y el periodo que comprende...”*

*“... Las entidades federativas deberán entregar a la Secretaría de Salud, de manera trimestral la siguiente información:*

*i. El número total, nombres, códigos de plaza y funciones específicas del personal comisionado, centro de trabajo de la comisión, así como el periodo de duración de la comisión;*

*ii. Los pagos realizados durante el periodo correspondiente por concepto de pagos retroactivos, los cuales no podrán ser superiores a 45 días naturales, y*

*iii. Los pagos realizados, diferentes al costo asociado a la plaza, incluyendo nombres, códigos, unidad o centro de trabajo del personal al que se le cubren las remuneraciones con cargo a este fondo...”*

Adicionalmente, el Decreto aprobado establece disposiciones que fortalecen las tareas de la Auditoría Superior de la Federación en materia de vigilancia y fiscalización en el uso y destino los recursos federalizados que ejerzan las entidades federativas y en materia del cumplimiento de las diversas obligaciones que éstas tienen respecto a la transparencia y rendición de cuentas.

### 3.2 Recursos Presupuestarios Aprobados

La Cámara de Diputados aprobó 36.3 mil mdp de reducciones respecto al proyecto de Presupuesto de Egresos enviado por el Ejecutivo Federal, monto que sumado a los 60.5 mil mdp de recursos adicionales derivados de la aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación, permitieron realizar ampliaciones presupuestales por 96.8 mil mdp, asignándose así, un gasto neto total de 3 billones 438.8 mil mdp, lo que representa un crecimiento de 4.1 por ciento en términos reales.

Los principales sectores a los que se destinaron dichas ampliaciones fueron:

#### *Ampliaciones en Educación*

En materia educativa se reorientaron 8,576 mdp para destinarlos a programas e instituciones públicas en sus vertientes de educación básica, media superior y superior, lo que permitirá mejorar la oferta educativa y la calidad en el servicio.

- ♦ Para educación básica se asignaron 3,256 mdp, que servirán, principalmente, para ampliar la cobertura a través del fortalecimiento de los servicios que prestan las entidades federativas, (ver gráfica 3.2).
- ♦ En educación media superior se asignaron 1,535.3 mdp, destacando los recursos que se destinarán a la universalización de este nivel educativo y con ello sentar las bases para que, en el mediano plazo, el Estado pueda garantizar la obligatoriedad en la prestación de la educación media superior, (ver gráfica 3.3).
- ♦ Asimismo, se destinaron 3,784.8 mdp para incrementar el presupuesto de Universidades, Institutos e Instituciones de educación superior de todo el país, (ver gráfica 3.4).

**Cuadro 3.2**  
**Ampliaciones en Educación Básica PEF 2011**

<b>Concepto</b>	<b>Monto</b>
Apoyos complementarios para el FAEB	1,000.0
Fortalecimiento a la Educación Temprana y el Desarrollo Infantil	550.0
Creación de plazas	450.0
Mantenimiento de Escuelas en el Distrito Federal	280.0
Programa de Escuela de Tiempo Completo	200.0
Programa Escuela Siempre Abierta a la Comunidad	200.0
Programa para el Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria	150.0
Programa de Fortalecimiento de Comunidades Escolares de Aprendizaje	100.0
Fortalecimiento a las Acciones Asociadas a la Educación Indígena	100.0
Diseño y Aplicación de Políticas de Equidad y Género	75.00
Mejores Escuelas	58.00
Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes	45.00
Consejo Nacional de Fomento Educativo	25.00
Instituto Nacional de Lenguas Indígenas	18.00
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	5.00
<b>Total</b>	<b>3,256.0</b>

**Cuadro 3.3**  
**Ampliaciones en Educación Media Superior PEF 2011**

<b>Concepto</b>	<b>Monto</b>
Fondo para la Universalización de la Educación Media Superior	1,000.0
Bachilleratos Estatales que no cuentan con subsidio federal	100.0
Programas de Becas	210.5
Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica	200.0
Dirección General del Bachillerato	24.8
<b>Total</b>	<b>1,535.3</b>

**Cuadro 3.4**  
**Ampliaciones en Educación Superior PEF 2011**

<b>Concepto</b>	<b>Monto</b>
Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales	2,334.3
Instituto Politécnico Nacional (IPN)	460.0
Institutos Tecnológicos Estatales	120.0
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Michoacán	120.0
Programa Educativo Rural	100.0
XE-IPN Canal 11	90.0
Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro	80.0
Universidades Tecnológicas y Politécnicos	80.0
Universidad Autónoma Metropolitana	70.0
Universidad Autónoma de Guerrero	60.0
Centro de Investigación y de Estudios Avanzados (CINVESTAV)	50.0
Universidad Autónoma de la Ciudad de México	50.0
Programa Integral de Fortalecimiento Institucional	50.0
Sistema Nacional de Educación a Distancia (ANUIES)	40.0
Universidad Pedagógica Nacional (UPN)	20.5
Infraestructura en la Universidad Autónoma de Chiapas	20.0
Becas Full Bright García-Robles	16.0
Centro de Enseñanza Técnica Industrial (CETI)	10.0
Programas de Becas	6.0
Normar los Servicios Educativos (Desarrollo de infraestructura)	5.0
El Colegio de México (COLMEX)	3.0
<b>Total</b>	<b>3,784.8</b>

### *Ampliaciones en Cultura*

En materia de Cultura se asignaron 3,179.3 mdp, recursos que se destinaron, principalmente, a fortalecer los recursos de instituciones y promover proyectos culturales en las entidades federativas y municipios, así como a apoyos y donativos a organismos no gubernamentales.

**Cuadro 3.5**  
**Ampliaciones en Cultura PEF 2011**

<b>Concepto</b>	<b>Monto</b>
Apoyos y Donativos	1,565.1
Instituciones Estatales de Cultura	480.0
CONACULTA	460.0
INBA	301.6
Ciudades Patrimonio	155.0
INAH	146.1
Instituto Mexicano de Cinematografía	43.3
Televisión Metropolitana, S.A. de C.V.	10.0
Centro Cultural y Turístico de Tijuana	4.2
Radio Educación	3.7
Estudios Churubusco Azteca	2.9
Fideicomiso para la Cineteca Nacional	2.6
Centro de Capacitación Cinematográfica	2.5
Educal	2.2
<b>Total</b>	<b>3,179.3</b>

Cifras en millones de pesos.

### *Ampliaciones en Deporte*

Para promover la actividad deportiva se asignaron 1,131.9 mdp adicionales a proyectos de infraestructura de los municipios, además de destinar recursos para inversión de los próximos Juegos Panamericanos 2011 y Centroamericanos y del Caribe 2014, que tendrán lugar en Guadalajara y Veracruz, respectivamente; con ello, la ampliación total prevista para este rubro ascendió a 1,461.9 mdp. (ver cuadro 3.6).

### *Ampliaciones en Salud*

Con el objetivo de mejorar y completar la infraestructura de los hospitales y clínicas de las entidades federativas, atender la salud reproductiva y la igualdad de género en salud, así como proporcionar mayores servicios a las personas con

discapacidad, se destinaron 9,242.6 mdp de ampliaciones al sector Salud (ver cuadro 3.7).

**Cuadro 3.6**  
**Ampliaciones en Deporte PEF 2011**

Concepto	Monto
Proyectos de Infraestructura Deportiva Municipal	1,131.9
Juegos Panamericanos, Guadalajara 2011	150.0
Juegos Centroamericanos y del Caribe, Veracruz 2014	170.0
Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte	10.0
<b>Total</b>	<b>1,461.9</b>

Cifras en millones de pesos.

**Cuadro 3.7**  
**Ampliaciones en Salud PEF 2011**

Concepto	Monto
Gasto de Operación para Unidades Médicas de entidades federativas	2,122.2
Equipamiento y Obra Pública en Unidades Médicas de entidades federativas	2,017.8
Recursos para la homologación de personal de salud en entidades federativas	1,808.4
Erogaciones para la Igualdad entre Hombres y Mujeres	1,336.0
Equipamiento y obra pública para infraestructura federal	490.0
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud a la Comunidad	403.0
Secretariado Técnico del Consejo Nacional contra las Adicciones	410.0
Gasto de operación para institutos nacionales de salud y hospitales federales	200.0
Construcción de Hospital en Tuxtepec, Oaxaca	200.0
Prevención y atención del dengue	140.0
Erogaciones para la Atención de Grupos Vulnerables	108.0
Sistema Integral de Calidad en Salud	4.0
Construcción de la Clínica de la Mujer. Teacalco, Tlaxcala	3.2
<b>Total</b>	<b>9,242.6</b>

Cifras en millones de pesos.

### *Ampliaciones en Comunicaciones y Transportes*

Al sector Comunicaciones y Transportes se destinaron ampliaciones netas por 19,976.8 mdp, monto que representa el 20.6 por ciento del total de las ampliaciones. Mediante dichos recursos, será posible incrementar la infraestructura carretera en todo el país, así como desarrollar mayores obras en zonas rurales, fomentando con ello la creación de empleos y el crecimiento económico del país.

Otro elemento que destaca en este sector, es la ampliación de mil mdp que se otorgó para las obras de la Línea 12 del Sistema de Transporte Colectivo “Metro” de la Ciudad de México, obra que, junto con el monto propuesto por el Ejecutivo, contará con un total de 2 mil millones de pesos del Presupuesto de Egresos Federal.

**Cuadro 3.8**  
**Ampliaciones en Comunicaciones y Transportes PEF 2011**

Concepto	Ampliación Bruta	Reducción	Ampliación Neta
Infraestructura carreteras, caminos rurales y conservación	21,811.3	2,798.5	19,012.8
Infraestructura ferroviaria	1,373.8	999.8	374.0
Infraestructura aeroportuaria	320.0	0.0	320.0
Infraestructura portuaria	270.0	0.0	270.0
<b>Total</b>	<b>23,775.1</b>	<b>3,798.3</b>	<b>19,976.8</b>

Cifras en millones de pesos

### *Ampliaciones en materia de Agua*

Para ampliar la infraestructura en la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, así como para mejorar la infraestructura hidroagrícola y de tecnificación de riego, se aprobaron ampliaciones por 7,535 mdp.

**Cuadro 3.9**  
**Ampliaciones en materia de Agua PEF 2011**

<b>Programa</b>	<b>Monto</b>
Administración del Agua	1,346.8
Agua Potable	4,223.1
Hidroagrícola	1,965.1
<b>Total</b>	<b>7,535.0</b>

Cifras en millones de pesos.

### *Ampliaciones en Desarrollo Metropolitano y Regional*

Con el fin de impulsar el desarrollo metropolitano y regional en nuestro país, se aprobaron ampliaciones por 15,611 mdp, destacando recursos para Zonas Metropolitanas a las que se asignaron 4,846 mdp adicionales al presupuesto propuesto por el Ejecutivo; los Fondos Regionales, que se distribuyen entre las entidades federativas con menor desarrollo, contarán con una ampliación de 2,970 mdp; se restituyó el fondo para obras de pavimentación en los municipios con 2,200 mdp, ampliándose el alcance del mismo para que los recursos puedan ser utilizados en la creación, ampliación y rehabilitación de espacios deportivos y; se destinaron 100 mdp para infraestructura en las delegaciones políticas del Distrito Federal.

Por otro lado, se constituyó un fondo destinado a las entidades federativas que en este año sufrieron fuertes afectaciones ocasionadas por desastres naturales, que junto con los recursos del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), y bajo un esquema de financiamiento, permitirá destinar alrededor de 50 mil mdp para gastos de reconstrucción.

Asimismo, se establecieron 445 mdp para mejorar la infraestructura del transporte público en las entidades federativas, que en particular permitirá mejorar la accesibilidad de las personas con discapacidad a dicho servicio.

En materia de seguridad pública, se asignaron 220 mdp para Ciudad Juárez, Chihuahua y 330 mdp para el proyecto de instalación de cámaras de seguridad en la Ciudad de México.

**Cuadro 3.10**  
**Ampliaciones para Desarrollo Metropolitano y Regional PEF 2011**

<b>Concepto</b>	<b>Monto</b>
Fondos Metropolitanos	4,846.0
Fondos Regionales	2,970.0
Fondo de Pavimentación y Espacios Deportivos para Municipios	2,200.0
Fondo de Reconstrucción para Entidades Federativas	4,500.0
Fondo para la Accesibilidad en el Transporte Público para las Personas con Discapacidad	445.0
Apoyo a la Seguridad Pública en Ciudad Juárez, Chihuahua	220.0
Proyecto de Cámaras de Seguridad Pública en el Distrito Federal	330.0
Infraestructura en Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	100.0
<b>Total</b>	<b>15,611.0</b>

Cifras en millones de pesos.

### *Ampliaciones para Desarrollo Social*

Para mejorar y atender las necesidades en materia social, la Cámara de Diputados aprobó una ampliación por 4,701 mdp, de los cuales, 1,700 mdp se destinaron a la Comisión Nacional de los Pueblos Indígenas y 900 mdp se asignaron al Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos, con lo que, sumando los recursos que el Ejecutivo propuso en su proyecto de presupuesto, dicho fondo contará con un total de 1,200 mdp, atendiendo así a una demanda histórica.

Se ampliaron 600 mdp al programa Hábitat, el cual se destina a la superación de la pobreza urbana y al mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes asentados en zonas urbano-marginadas, asignaturas que se complementan con los recursos del programa Rescate de Espacios Públicos para el cual se destinó una ampliación de 100 mdp, con los cuales se realizarán obras de construcción y rehabilitación de parques, centros deportivos, instalaciones artístico-culturales, plazas, alamedas y áreas verdes, en dichas zonas urbano-marginadas.

En materia de Vivienda, se destinaron ampliaciones por 642 mdp, lo que permitirá apoyar económicamente a las familias rurales e indígenas para edificar, ampliar o mejorar sus condiciones de vivienda, así como otorgar subsidios

o financiamiento a la población, particularmente con menores ingresos, para la adquisición o mejoramiento de su casa habitación.

**Cuadro 3.11**  
**Ampliaciones para Desarrollo Social PEF 2011**

Concepto	Monto
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	1,700.0
Ex Trabajadores Migratorios	900.0
Programa Hábitat	600.0
Seguridad Social Cañeros	350.0
Programa de Vivienda Rural	300.0
Comisión Nacional de la Vivienda	300.0
Programa de adquisición de leche nacional a cargo de LICONSA, S.A. de C.V.	250.0
Rescate de espacios públicos	150.0
3 X 1 Para Migrantes	100.0
Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa	42.0
Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas	9.0
<b>Total</b>	<b>4,701.0</b>

Cifras en millones de pesos.

### *Otras Ampliaciones*

- ◆ Derivado de los ingresos adicionales derivados de la aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación, los recursos que se asignan a las entidades federativas a través de las participaciones y aportaciones federales se incrementaron en 3,963.4 mdp.
- ◆ En materia de Medio Ambiente, sobresale la asignación de 300 mdp para el Programa Nacional de Adaptación del Cambio Climático y de 1,350 mdp para proyectos en las entidades federativas.
- ◆ Se destinaron 750 mdp para la promoción y desarrollo de programas y proyectos turísticos en las entidades federativas.
- ◆ Para promover e incentivar el desarrollo científico y tecnológico, se ampliaron 540 mdp a diversos programas y proyectos.

- ◆ En el sector de Economía, se asignaron ampliaciones por 725 mdp, destacando los recursos adicionales que se destinaron al Fondo Nacional de Apoyos a Empresas en Solidaridad, al Fondo de Micro financiamiento de Mujeres Rurales y al Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

### *3.2.1 Programas Presupuestales Transversales*

Algunos de los programas y proyectos que se establecen en el Presupuesto de Egresos están destinados a obras y servicios vinculados con el desarrollo de sectores sociales específicos, motivo por el cual, dentro del propio presupuesto se establecen anexos a los que se les conoce como “transversales” y en los que es posible determinar cuáles son los programas que se vinculan con dichos sectores, encontrándose, inclusive, casos en los que recursos de un mismo programa presupuestario se destinan a diferentes fines. Los principales sectores que cuentan con un anexo “transversal” son el Campo, las Erogaciones para la Igualdad entre Hombres y Mujeres, Atención a Grupos Vulnerables, Desarrollo Integral de la Población Indígena y Desarrollo Integral de los Jóvenes.

#### *Campo*

Los recursos que se destinarán al desarrollo del campo en 2011 ascenderán a 294 mil 526.3 mdp, monto superior en 34 mil 674 mdp al proyecto de presupuesto enviado por el Ejecutivo, lo que representa un crecimiento de 5.2 por ciento en términos reales respecto al presupuesto aprobado para 2010, (ver cuadro 3.13).

#### *Equidad de Género*

Para 2011, los programas y acciones que impulsan la igualdad entre mujeres y hombres, en el ámbito público y privado, contarán con recursos por 14,916 mdp, cifra superior en 3,459 mdp al monto propuesto por el Ejecutivo y que significa un incremento real de 31 por ciento con respecto a lo aprobado para el ejercicio fiscal 2010 (ver cuadro siguiente).

**Cuadro 3.12**  
**Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres**

<b>Ramo</b>	<b>Monto</b>
Poder Legislativo	45.0
Poder Judicial	80.9
Gobernación	157.1
Relaciones Exteriores	23.4
Hacienda y Crédito Público	3,460.8
Defensa Nacional	104.0
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	2.8
Comunicaciones y Transportes	15.0
Economía	1,056.2
Educación Pública	487.2
Salud	3,569.7
Marina	21.0
Trabajo y Previsión Social	40.2
Reforma Agraria	877.5
Medio Ambiente y Recursos Naturales	249.0
Procuraduría General de la República	126.1
Aportaciones de Seguridad Social	0.9
Desarrollo Social	4,323.9
Turismo	7.3
Instituto Federal Electoral	8.0
Función Pública	20.0
Comisión Nacional de Derechos Humanos	15.5
Seguridad Pública	26.5
CONACYT	20.0
Información Nacional Estadística y Geográfica	178.5
ISSSTE <sup>1/</sup>	278.5
IMSS <sup>1/</sup>	8,553.3
<b>Total</b>	<b>14,916.5</b>

**Nota:** La desagregación de los programas puede consultarse en el Anexo 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011.

<sup>1/</sup> El presupuesto no suma en el total por ser recursos propios. Cifras en millones de pesos.

Cuadro 3.13  
Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Sustentable (PEC) PEF 2011

Vertiente / Programa	Monto
<b>Financiera</b>	<b>3,496.6</b>
Programa de financiamiento y aseguramiento al medio rural	3,496.6
<b>Competitividad</b>	<b>59,677.4</b>
Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura	18,089.1
Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario PROCAMPO para Vivir Mejor	17,680.6
Programa de Prevención y Manejo de Riesgos	17,165.3
Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensiónismo	5,952.3
Programa de Desarrollo de Mercados Agropecuarios y Pesqueros e Información	790.0
<b>Medio Ambiente</b>	<b>17,420.1</b>
Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales	17,420.1
<b>Educativa</b>	<b>33,634.8</b>
Programa de Educación e Investigación	33,634.8
<b>Laboral</b>	<b>3,442.8</b>
Programa de mejoramiento de condiciones laborales en el medio rural	3,442.8
<b>Social</b>	<b>73,392.1</b>
Programa de atención a la pobreza en el medio rural	73,392.1

*Continúa cuadro 3.13*

<b>Infraestructura</b>		
Programa de infraestructura en el medio rural	62,613.5	62,613.5
<b>Salud</b>	30,039.0	30,039.0
Programa de atención a las condiciones de salud en el medio rural	30,039.0	30,039.0
<b>Agraria</b>	1,794.7	1,794.7
Programa para la atención de aspectos agrarios	1,794.7	1,794.7
<b>Administrativa</b>	9,015.3	9,015.3
Gasto Administrativo	9,015.3	9,015.3
<b>Total</b>	<b>294,526.3</b>	<b>294,526.3</b>

Nota: La desagregación de las vertientes y programas puede consultarse en el Anexo 8 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011. Cifras en millones de pesos.

### *Atención a Grupos Vulnerables*

Los recursos destinados a beneficiar y contribuir a eliminar la marginación y discriminación de las personas que viven en condiciones de vulnerabilidad ascenderán a 19,235 mdp, con lo que se mantiene prácticamente en términos reales el presupuesto asignado a este sector en 2010. Cabe señalar que el proyecto enviado por el Ejecutivo no establecía un anexo específico en el que se detallaran los programas para dicho rubro.

**Cuadro 3.14**  
**Recursos para Atención a Grupos Vulnerables**

Ramo	Monto
Gobernación	96.7
Relaciones Exteriores	212.0
Educación Pública	1,247.9
Salud	3,306.8
Trabajo y Previsión Social	28.7
Desarrollo Social	13,898.2
Previsiones Salariales y Económicas	445.0
<b>Total</b>	<b>19,235.2</b>

Nota: La desagregación de los programas puede consultarse en el Anexo 24 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011. Cifras en millones de pesos.

### *Desarrollo Integral de la Población Indígena*

Con el fin de promover la igualdad de oportunidades de los indígenas, eliminar prácticas discriminatorias, promover el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, así como abatir las carencias y rezagos que les afectan, se asignaron 49,101 mdp para el ejercicio fiscal 2011, monto superior en 2,259 mdp a lo que propuso el Ejecutivo para dicho rubro y que significa un incremento real 6.4 por ciento respecto a los recursos aprobados para 2010.

**Cuadro 3.15**  
**Erogaciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas**

Ramo	Monto
Hacienda y Crédito Público (CDI)	9,453.0
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	2,467.4
Comunicaciones y Transportes	1,495.6
Economía	35.8
Educación Pública	6,228.4
Salud	2,733.7
Reforma Agraria	438.3
Medio Ambiente y Recursos Naturales <sup>1/</sup>	1,220.7
Aportaciones a Seguridad Social	2,700.0
Desarrollo Social	15,853.1
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	6,468.1
Comisión Nacional de Derechos Humanos	7.1
<b>Total</b>	<b>49,101.2</b>

Nota: La desagregación de los programas puede consultarse en el Anexo 7 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011.

<sup>1/</sup> Incluye 593 mdp de la Comisión Nacional del Agua.

Cifras en millones de pesos.

### *Desarrollo Integral de los Jóvenes*

En el Presupuesto de Egresos 2011, se destinaron 125 mil 041.9 mdp a programas destinados a impulsar el desarrollo de las personas jóvenes, lo que representa un incremento de 4,480 mdp respecto al monto propuesto por el Ejecutivo Federal.

**Cuadro 3.16**  
**Erogaciones para el Desarrollo de los Jóvenes**

Ramo	Monto
Educación Pública	123,329.8
Educación Media Superior	50,318.7
Educación Superior	71,724.2
Posgrado	919.8
Instituto Mexicano de la Juventud	367.1
Salud <sup>1/</sup>	1,712.1
<b>Total</b>	<b>41.9</b>

Nota: La desagregación de los programas puede consultarse en el Anexo 22 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011.

<sup>1/</sup> Incluye 1,268.7 mdp del Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia. Cifras en millones de pesos.

## CONCLUSIÓN

El Paquete Económico aprobado por el Legislativo es congruente con una política de estabilidad en las finanzas públicas; promueve la generación de nuevos y mejores empleos a través de estímulos fiscales directos y de la asignación de mayores recursos a proyectos de infraestructura, lo que a su vez se traduce en un impulso al crecimiento económico del país.

Asimismo, en un marco de desarrollo regional, fomenta las actividades productivas del campo; permite mejorar la infraestructura en materia educativa y en salud, así como ampliar los servicios que se brindan en dichos rubros; incrementa sustancialmente los recursos destinados a la seguridad pública y; establece disposiciones que incentivan un oportuno ejercicio de los recursos, al tiempo de promover la transparencia y rendición de cuentas sobre el uso de los mismos.

En definitiva, los recursos aprobados por la Cámara de Diputados han sido orientados a contar con un presupuesto para crecer.

# Una propuesta de reforma de las finanzas públicas y su relación con otras medidas legislativas en favor de la competitividad

Sen. Gustavo Enrique Madero Muñoz\*

## RESUMEN

**E**ste artículo presenta un diagnóstico de las finanzas públicas en México, que no pretende ser definitivo sino enfatizar en asuntos particularmente críticos, para posteriormente presentar diez propuestas para una reforma integral en la materia. Asimismo, revisa los principales problemas de la política de competencia y del mercado laboral en el país y presenta diversas propuestas de mejora, antes de presentar sus conclusiones.

**Palabras clave:** *Finanzas públicas, competencia, reforma laboral.*

## ABSTRACT

**T**his article presents an assessment of public finances in Mexico. It is not intended to be a definitive evaluation rather to emphasize on critical issues; then presents ten it proposals for a comprehensive reform. Likewise, it reviews the main problems in competition policies and Labor Market in the country and presents several proposals for their improvement, before reaching any conclusions.

**Keywords:** *Public Finances, competition, labor reform.*

---

\* Licenciado en Ciencias de la Comunicación por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. Senador por el Partido de Acción Nacional (PAN) y se desempeñó como Presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público; Coordinador Parlamentario, Presidente de la Mesa Directiva; y en la actualidad es Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PAN.

## INTRODUCCIÓN

Este ensayo se basa en dos argumentos principales. El primero es que la situación de la Hacienda Pública en México es grave y se requieren tomar medidas profundas, a fin de que contribuya al crecimiento económico, el empleo y la equidad. El segundo es que, a pesar de su importancia intrínseca, las finanzas públicas no ocurren en el vacío, sino que guardan una estrecha relación con otros sectores de la economía.

En otras palabras, si bien la cuestión hacendaria por sí sola es de gran importancia, toma mayor interés cuando su análisis se extiende a otros aspectos más amplios, como sus interrelaciones con la competitividad, la inversión y el crecimiento económico. Por lo anterior, se propone abandonar la noción de que las finanzas públicas constituyen un asunto aislado, adoptándose la visión de que corregir otros aspectos de la economía mexicana tendría el efecto de mejorar la situación hacendaria del país. En este sentido, es particularmente pertinente analizar los casos de las reformas de la política de competencia y del mercado laboral.

El artículo está estructurado de la siguiente manera. En la primera sección se realiza un breve diagnóstico de las finanzas públicas en México, que no pretende ser definitivo sino enfatizar en asuntos particularmente críticos, para posteriormente presentar diez aspectos de mejora para una reforma integral en la materia. En la segunda parte se revisa los principales problemas de la política de competencia y del mercado laboral en el país, desde una perspectiva internacional, para presentar algunos puntos que pueden ser mejorados. Se concluye con comentarios finales.

## 1. REFORMA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

### 1.1 Breve diagnóstico de las finanzas públicas en México

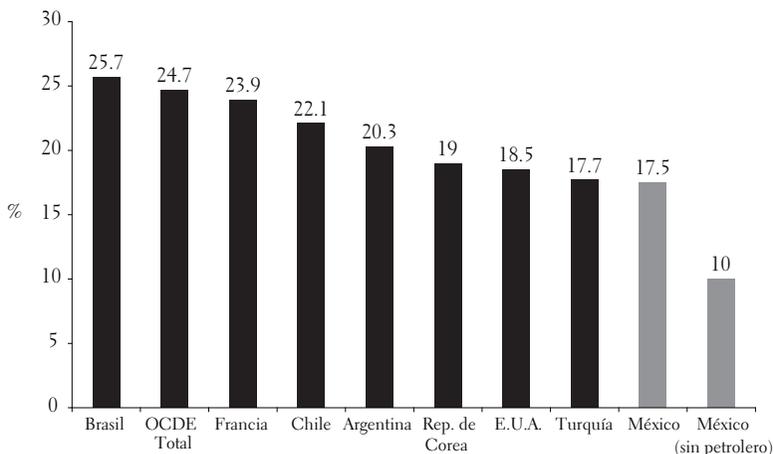
Es justo indicar que en años recientes se ha mejorado la situación de las finanzas públicas en el país, gracias a medidas derivadas de la Convención Nacional Hacendaria. En este tenor, son dignos de resaltarse la reforma al sistema tributario general con acciones que disminuyeron la evasión y elusión fiscales, el aumento en la equidad y competitividad en el pago de impuestos, además del avance en transparencia y rendición de cuentas, principalmente a nivel federal.

Sin embargo, lo anterior no es suficiente para resolver las deficiencias muy persistentes en la Hacienda Pública de México y que están obstaculizando el crecimiento económico de mediano y largo plazo.

Afortunadamente, se cuenta con numerosos estudios y diagnósticos para tener una idea clara de los principales obstáculos de las finanzas públicas del país. En este sentido, se sabe que el sistema tributario mexicano sigue adoleciendo de: una dependencia excesiva de los ingresos petroleros; una base tributaria pequeña; un sector informal grande y creciente; un federalismo fiscal disfuncional; una administración tributaria con importantes áreas de mejora, así como ineficiencia e inequidad derivada de numerosos regímenes especiales. A lo anterior hay que agregar un sistema institucional que no garantiza la rendición de cuentas en las entidades federativas y municipios.

Estos problemas se hacen más evidentes cuando se observa que la recaudación del país es muy limitada si la comparamos con la mayoría de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), América Latina y otros que tienen un nivel de desarrollo similar al de México. Como se muestra en la gráfica 1, en el país se recauda el 10 por ciento del producto interno bruto (PIB) sin petróleo, cifra inferior a lo que se observa en Brasil, o el promedio de los países de la OCDE, Francia, Chile, Argentina, República de Corea, Estados Unidos y Turquía.

**Gráfica 1**  
**Ingresos tributarios como porcentaje del PIB, países seleccionados, 2008**



Fuente: *Revenue Statistics OECD* (2008); *Government Financial Statistics* (2008).

En perspectiva internacional, recaudar poco significa que respecto a otros países —ya sean desarrollados o en vías de desarrollo—, los ingresos tributarios no petroleros son menores. Incluso, si se agregan los ingresos petroleros, la recaudación apenas ascendería a 17.5 por ciento, lo cual sitúa a México todavía por debajo de las referencias de la gráfica 1.

Aun más, la situación se agrava si se considera que desde hace algunos años hay una caída en la plataforma de producción de crudo y en los ingresos públicos derivados. Como se muestra en el cuadro 1, después de alcanzar un nivel máximo de producción en 2004, la plataforma de producción de crudo experimentó una tendencia descendiente debido al agotamiento del yacimiento de Cantarell. Si bien hasta 2009 se empezaron a observar señales positivas de estabilización en la producción, la caída de la plataforma entre 2004 y el nivel estimado para 2011 sería de 24.6 por ciento. También en el cuadro 1 se observa que el efecto de la caída en la plataforma sobre los ingresos petroleros como porcentaje del PIB es de 5.3 puntos porcentuales, para el periodo de 2004 a 2011.

**Tabla 1**  
**Plataforma de producción de crudo e ingresos petroleros como proporción del PIB**

Año	Plataforma de producción de crudo (miles de barriles diarios)	Ingresos tributarios como proporción del PIB (%) <sup>a/</sup>
2004	3,383	9.7
2005	3,333	8.9
2006	3,256	7.7
2007	3,076	6.8
2008	2,792	5.7
2009	2,601	5.4
2010 <sup>e/</sup>	2,577	4.8
2011 <sup>e/</sup>	2,550	4.4

Fuente: Petróleos Mexicanos y Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

<sup>a/</sup> Para aislar el efecto de la menor plataforma del efecto de los precios, se valían los ingresos petroleros asociados a los niveles de producción observados al precio y tipo de cambio promedio del periodo.

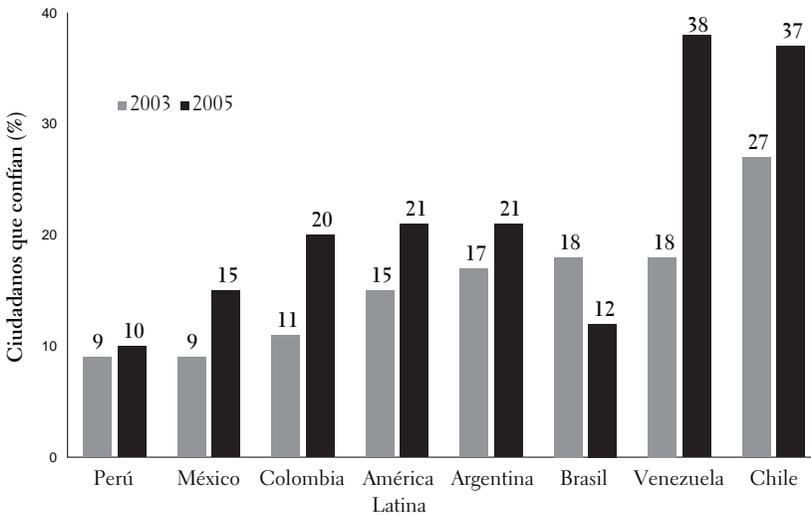
<sup>e/</sup> Cifras estimadas.

Estos dos factores, poca recaudación y declinación de los ingresos no tributarios, se traducen en que el Estado mexicano difícilmente dispone de los recursos suficientes para cubrir las complejas funciones que tiene encomendadas. A fin de resolver esta situación, se han propuesto diversas medidas para solucionar el problema desde un enfoque de los ingresos: combatir la informalidad, profundizar el federalismo fiscal, mejorar y simplificar la administración tributaria y eliminar los regímenes especiales.

Sin lugar a dudas, atender el tema de los ingresos fiscales es avanzar mucho en el mejoramiento de las finanzas públicas, pero en una sociedad democrática, la solución también debe apuntar hacia las cuentas que se dan a los ciudadanos y la eficiencia del gasto público.

La gráfica 2 muestra que los contribuyentes de México desconfían más, que los de otros países latinoamericanos, de la manera en cómo se aplica el gasto público. Otra cosa que se observa es que entre 2003 y 2005 hubo un incremento en la confianza, pues el porcentaje de ciudadanos que confiaban en el gasto público aumentó de 9 a 15 por ciento.

**Gráfica 2**  
Confianza ciudadana en el gasto público en América Latina, 2003 y 2005



Fuente: OECD Development Centre (2007), *Latin American Economic Outlook 2008*.

Al respecto, es importante hacer dos reflexiones. En primer lugar, en sentido estricto la confianza es una medida de la percepción, no es un indicador de la situación real. Por supuesto, dado el poco tiempo y, por ende, arraigo de la cultura de la transparencia y rendición de cuentas en la vida pública del país, todavía se puede mejorar mucho en el tema, pero no deben soslayarse los importantes avances de los últimos años. Por ejemplo, a nivel institucional, la transparencia y rendición de cuentas se ha fortalecido gracias a la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) y la consolidación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

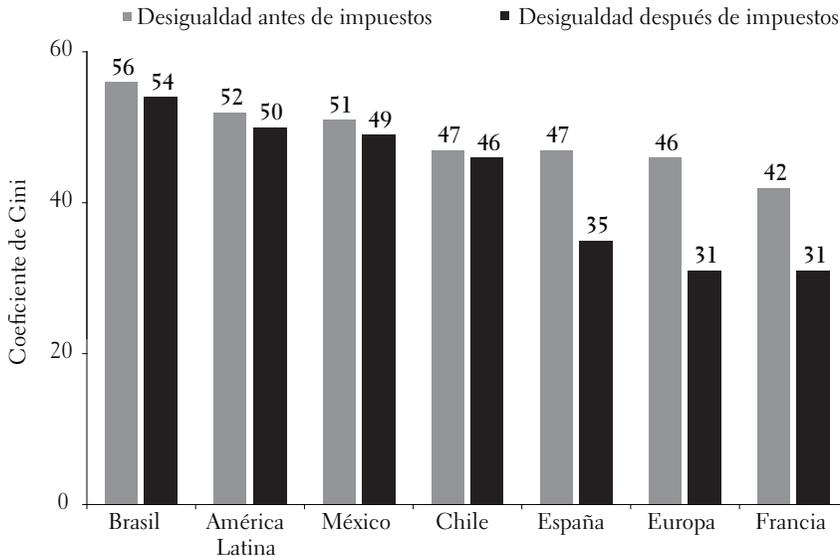
En segundo lugar, los esfuerzos para mejorar el marco institucional y las prácticas favorables a la transparencia y rendición de cuentas a nivel federal no han sido acompañados con avances similares en el ámbito de las entidades federativas y los municipios. Hoy en día, para los ciudadanos es imposible saber en qué y cómo gastan la mayoría de los gobiernos estatales y municipales. En la medida en que dichos órdenes de gobierno son más cercanos a los ciudadanos, es falso pensar que éstos no incorporan en sus percepciones el sesgo estatal y municipal hacia la opacidad, por lo que sería igualmente ilusorio atribuir al gobierno federal toda la responsabilidad de la falta de confianza en el ejercicio del gasto público.

Matizando la primera reflexión: es razonable pensar que sí hay una relación positiva entre confianza ciudadana en el ejercicio del gasto público y su efectividad. En este sentido, en la gráfica 3 se compara el desempeño del gasto público para reducir la desigualdad de los ingresos de los hogares en México y diversos países. Se observa, por un lado, que si bien la desigualdad antes y después de impuestos en el país está ligeramente mejor que Brasil y el promedio de América Latina, está peor que en Chile, España, Francia y el promedio de Europa. Por el otro, la capacidad del gasto público para disminuir la desigualdad en México es similar al resto de países de la región, pero modesta si se compara con los países europeos.

Una vez más, no debe desconocerse que se puede mejorar la progresividad del gasto público a nivel federal, pero es muy útil tener en mente otros aspectos relevantes; por ejemplo, los programas federales son permanentemente evaluados por expertos independientes nacionales y extranjeros, siendo particularmente ilustrativo el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, del que hay evidencia empírica sobre su efectividad y que ha sido replicado en otros países.

En este sentido, otra muestra de fortalecimiento institucional es la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL).

**Gráfica 3**  
**Desigualdad e impuestos, países seleccionados, 2006**



Fuente: Goñi, E., H. López y L. Servén, *Fiscal Reform for Social Equity in Latin America*, Banco Mundial, 2006. El coeficiente de Gini es un indicador de desigualdad de los ingresos, cuyo rango va de 0 a 100. Conforme el coeficiente aumenta, la desigualdad de los ingresos es mayor.

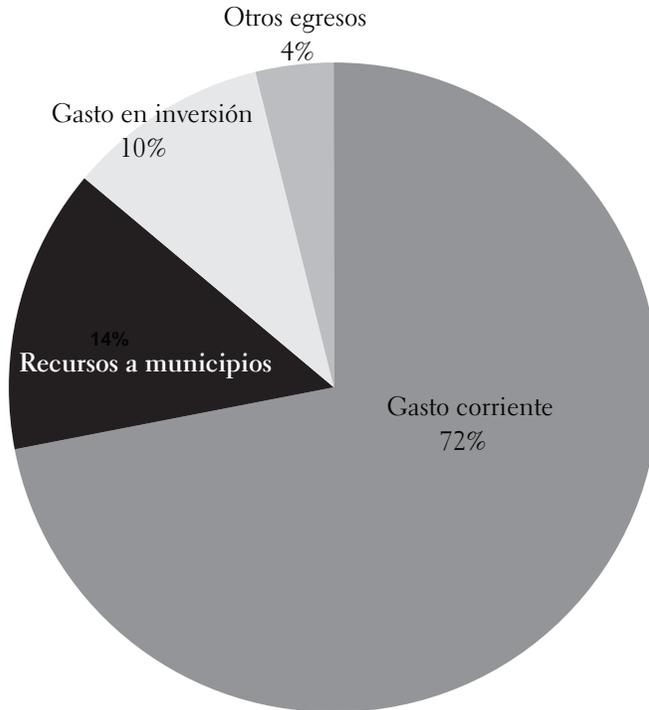
Por su parte, esta situación de evaluación permanente e independiente de políticas públicas no impera a nivel de las entidades federativas y los municipios. Está ampliamente documentado que los programas estatales y municipales no son evaluados como sus contrapartes federales, por lo que se desconocen sus resultados, no hay parámetros de comparación con otras políticas y, en consecuencia, no existen incentivos para mejorar su efectividad. Incluso, la ausencia de información sobre el impacto económico podría ser por sí misma un indicador de regresividad de muchos programas que no son federales.

Un indicio de lo anterior son los elevados montos de gasto corriente que se erogan en las entidades federativas. Por ejemplo, en México, a nivel federal el gasto corriente representa el 59 por ciento del gasto total, mientras que el gasto

en nómina —como parte del gasto corriente— es el 25 por ciento de los egresos totales. Esta proporción es menor al promedio de los países de América Latina, aunque mayor a las de Chile, Brasil y el promedio mundial.<sup>1</sup>

Pero para el caso de las entidades federativas, como se observa en la gráfica 4, el gasto corriente como proporción del gasto total es mucho mayor, pues en total alcanza el 72 por ciento. En cuanto al gasto en nómina, es difícil de identificar debido a los criterios confusos y heterogéneos de contabilización, pero en algunos estados ascenderían al 70 por ciento de los egresos públicos.<sup>2</sup>

**Gráfica 4**  
Estructura del gasto público en las entidades federativas



Fuente: INEGI, Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales.

1 IMCO(2010), *Índice de Competitividad Estatal 2010: La Caja Negra del Gasto Público*.

2 Ídem.

Otro tema, es la excesiva dependencia de las haciendas públicas estatales a las transferencias federales, lo cual —junto con la opacidad— ha generado incentivos perversos en dos sentidos: por un lado, una exigua recaudación local y, por el otro, un mayor endeudamiento.

En cuanto a la recaudación en las entidades federativas, si en principio los niveles de recaudación en México son considerablemente inferiores en comparación con los reportados tanto por los países miembros de la OCDE, de América Latina y otros con nivel de desarrollo similar, la situación en los estados, lejos de ayudar, empeora el panorama. Por ejemplo, en 2008 el 84 por ciento del total de ingresos de las entidades federativas fueron obtenidos por medio de las participaciones y aportaciones federales, mientras que las haciendas estatales sólo fueron capaces de captar el 10 por ciento de los ingresos totales.

Respecto al crecimiento del endeudamiento estatal, si bien todavía los niveles en las entidades federativas se encuentran por debajo de lo observado en equivalentes territoriales de otros países, se empieza a observar una tendencia preocupante; por ejemplo, estados como Chihuahua, Oaxaca y Tamaulipas, entre el 2004 y 2010, multiplicaron su deuda hasta por nueve veces.

Esta combinación tiene el potencial de convertirse en una bomba de tiempo. De acuerdo con el Instituto Mexicano para la Competitividad, si bien el riesgo principal en los estados no es necesariamente el nivel de endeudamiento observado en cada uno de ellos, lo anterior es exacerbado por el crecimiento sin freno de los compromisos de gasto y la debilidad en la recaudación de recursos propios, junto con la opacidad y discrecionalidad que existe en las haciendas públicas estatales.<sup>3</sup>

## 1.2 Diez puntos para una reforma integral de las finanzas públicas

En vista de lo anterior, diez aspectos de mejora de las finanzas públicas en México son dignos de ser tomados en cuenta:

1. Aplicar una tasa generalizada del Impuesto al Valor Agregado (IVA) para todos los bienes y servicios en todo el territorio nacional. Con esta medida se captarán más recursos de la economía informal y se protegerá

---

3 IMCO, Op. Cit.

la recaudación en tiempos de crisis económicas, mientras que el efecto regresivo se compensaría manteniendo excepciones para una canasta básica de alimentos y cuadro básico de medicamentos, además de priorizar el gasto público en atender la pobreza y la desigualdad.

2. Eliminar la “porosidad” impuesta al sistema tributario por los regímenes de excepciones, de tratamientos especiales y de consolidación.
3. Transitar gradual y ordenadamente a un sólo impuesto que grave el ingreso de los contribuyentes. El beneficio de esta propuesta y la anterior es que se contará con un sistema tributario más sencillo, justo y favorable a la competitividad.
4. Mejorar el sistema de incentivos para los pequeños contribuyentes. El objetivo es convertir en un estímulo —antes que un obstáculo— crecer, con el beneficio de integrar a nuevos contribuyentes al sector formal de la economía.
5. Destinar gradualmente más gasto público a las prioridades nacionales de combate a la pobreza, reducción de la desigualdad y el fomento a la competitividad y crecimiento económico; siempre y cuando se cuente con evaluaciones independientes y favorables. En este sentido, cabe señalar que el actual Gobierno Federal ha incrementado el presupuesto de los programas que cuentan con evaluaciones independientes favorables — como el Programa Oportunidades—, además de crear el plan de infraestructura más importante en la historia reciente de México.
6. Homologar los presupuestos de las entidades federativas y los municipios con los de la Federación. Durante los últimos años se ha incrementado el gasto federalizado a los estados y municipios, pero sin una contraparte en la fiscalización del mismo.
7. Establecer la obligación de que la evaluación del gasto federalizado se realice por instancias independientes establecidas en las entidades federativas donde se aplique, pudiendo contar —siempre con respeto a las autonomías estatales— con el apoyo técnico de la Auditoría Superior de la Federación y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social. En este sentido, el federalismo fiscal mexicano no sólo debe referirse a cuánto dinero se transfiere, sino a saber qué se hace y cómo se rinden cuentas al respecto.
8. Otorgar nuevas facultades tributarias a las entidades federativas y municipios. En la medida que los gobiernos locales establezcan im-

puestos para financiar sus propios programas y políticas, se fortalecerá la rendición de cuentas, puesto que los gobernantes que no usen adecuadamente los recursos tendrán que obtenerlos de sus propios contribuyentes.

9. Establecer límites de endeudamiento para las entidades federativas. Con esta medida se impediría que los gobiernos locales se endeuden más allá de sus posibilidades, además de prevenir la práctica que los titulares de los ejecutivos estatales contraten mayores montos de deuda conforme se acerca el fin de sus periodos constitucionales.
10. Ampliar la transición del enfoque legalista de cumplimiento de normas en el proceso presupuestario, a uno basado en el desempeño. En cuanto al Poder Ejecutivo, se puede mejorar creando estructuras de incentivos que motiven a las instituciones y servidores públicos a enfocarse en la consecución de metas y resultados; mientras que en el Congreso de la Unión —además de adoptar dicho enfoque para sus propias tareas— es necesario que se adquiriera el compromiso de emplear la información sobre desempeño para evaluar el ejercicio del gasto y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Se puede argumentar que estas propuestas no son todas las señaladas como necesarias hasta ahora e, incluso, se puede diferir en su pertinencia, pero son valiosas en cuanto a que abarcan diversos ámbitos de las finanzas públicas: los ingresos y gastos públicos; la administración tributaria; el proceso presupuestario; el federalismo fiscal y la transparencia y rendición de cuentas.

## **2. OTRAS REFORMAS RELEVANTES**

### **2.1 Reforma de la política de competencia económica**

La política de competencia económica tiene la finalidad de asegurar que los mercados asignen eficientemente los recursos. En el caso mexicano, la evidencia revela que los mercados de bienes y servicios no lo hacen de manera apropiada. Como se muestra en el cuadro 2, de acuerdo con el Foro Económico Mundial, en el periodo 2010-2011 la eficiencia del mercado de bienes de México ocupa el lugar 96 de 139 países. Esta posición desventajosa se explica al observar que la política de competencia del país no funciona correctamente: México ocupa

los lugares 116 en la efectividad de la política anti-monopólica, el 98 en intensidad de la competencia local y el 127 en la extensión de la dominancia en los mercados.

**Tabla 2**  
Posiciones en indicadores relacionados con la eficiencia del mercado de bienes y la política de competencia, diversos países, 2010-2011

Indicador	México	Brasil	Chile	España	Estados Unidos	Francia
Eficiencia del mercado de bienes	96	114	28	62	26	32
Intensidad de la competencia local	98	50	25	26	16	17
Extensión de la dominancia en el mercado	127	46	78	32	9	22
Efectividad de la política anti-monopólica	116	39	22	33	17	10

Fuente: Foro Económico Mundial, *The Global Competitiveness Report 2010-2011*.

Como también se observa en la tabla 2, en la mayoría de los indicadores México se encuentra en desventaja con respecto a otros países, como Brasil, Chile, Estados Unidos, España y Francia, por mencionar algunos.

La evidencia empírica claramente muestra que una política antimonopólica efectiva está relacionada con un crecimiento económico más dinámico, más empleos y mayor disponibilidad de efectivo para las familias. Por ejemplo, un estudio de la OCDE, muestra que una reforma de la política de competencia impulsó el crecimiento económico en Australia, pues en un lapso de diez años creció 2.5 por ciento adicionalmente.<sup>4</sup> En cuanto a las finanzas públicas, éstas se favorecerían puesto que hay una relación positiva entre la recaudación de impuestos y el crecimiento del PIB.<sup>5</sup>

4 OCDE (2003), “*Economic Survey of Australia*”, *OECD Policy Brief*.

5 CEFP (2009), “La elasticidad del ISR e IVA respecto al Producto Interno Bruto. Memoria de Cálculo”, Nota Informativa del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados.

Conciente de esa situación, el Ejecutivo Federal presentó una reforma integral de la legislación en materia de competencia económica, que fortalecería a la Comisión Federal de Competencia (COFECO) con una mejor organización interna y mayores facultades de supervisión y aplicación de sanciones, entre otras disposiciones.<sup>6</sup>

Independientemente del resultado del proceso legislativo, sería muy deseable que la reforma de la legislación en competencia económica incluyera los siguientes aspectos:

1. Que la COFECO pueda realizar en una investigación, visitas no anunciadas de verificación en los domicilios de los agentes económicos para obtener información relevante.
2. Que la COFECO pueda ordenar la suspensión de actos o conductas que afecten seriamente el proceso de competencia y libre concurrencia, para evitar que los agentes económicos pueden continuar realizando conductas que están siendo investigadas por constituir prácticas monopólicas.
3. Considerar la existencia de poder sustancial conjunto de agentes económicos, cuando más de una empresa sea capaz de imponer condiciones en el mercado, sin que los competidores puedan contrarrestar esta acción.
4. La oportunidad de que los agentes económicos investigados propongan soluciones a problemas de competencia, antes de que la COFECO los declare responsables.
5. La posibilidad de que el probable responsable de prácticas monopólicas debata de manera oral con la COFECO; es decir, introducir la figura de la audiencia oral.
6. Exentar a los agentes económicos, de la obligación de notificar algunos tipos de concentración que han demostrado no representar riesgos para la competencia, como: reestructuras, compras en el extranjero sin acumulación en México, consolidación de control y compra de acciones financieras que no adquieran derecho de voto, entre otros.

---

6 Al momento de escribir estas líneas, esta iniciativa ya fue aprobada en la Cámara de Diputados y se encuentra en discusión en el Senado.

7. Crear salas especializadas en competencia económica, dentro del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como la especialización en materia económica de los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, lo que permitirá agilizar la resolución de amparos.
8. Cambiar el régimen de sanciones económicas, de la de base fija por salarios mínimos actual a uno proporcional, a la afectación ocasionada por realizar prácticas monopólicas.
9. Establecer sanciones penales por la comisión de prácticas monopólicas absolutas, acorde a lo que se aplica en otros países como Australia, Brasil, Estados Unidos, Sudáfrica y Reino Unido.

## 2.2 Reforma laboral

Los mercados laborales son eficientes en la medida en que aseguran que los trabajadores se desempeñen en los puestos donde sean más productivos. En este sentido, hay investigaciones que confirman que su buen funcionamiento favorece el crecimiento económico y la competitividad, además de que es de gran ayuda para disminuir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso.

Lamentablemente, como se observa en el cuadro 3, los datos del Foro Económico Mundial muestran que la eficiencia del mercado laboral en México se encuentra en la posición 115 de 139 países. Inclusive, revisando con mayor detalle la información, se observa que el país ocupa las posiciones: 120 en prácticas de contratación y despido; 104 en rigidez del empleo; 98 en pago y productividad; 92 en flexibilidad para determinar los salarios, entre otras. El hecho de que el país ocupe la posición 117 en cuanto a participación de la mujer en la fuerza laboral nos dice mucho de otra faceta de la ineficiencia: la discriminación.<sup>7</sup>

Como se muestra en el cuadro 3, en la mayoría de los indicadores México se encuentra por debajo de Brasil, Chile, Estados Unidos, España y Francia. Incluso, en algunos casos, como Estados Unidos y Chile, las diferencias son notables.

En resumen, el mercado laboral mexicano es sumamente excluyente e inequitativo, de tal manera que funciona bien para los que están dentro, pero mal para los que desean ingresar en él.

---

7 Foro Económico Mundial, *The Global Competitiveness Report 2010-2011*.

Las rigideces del mercado laboral se deben a un exceso de regulaciones. En este sentido, los legisladores del Partido de Acción Nacional (PAN) presentaron en la Cámara de Diputados una iniciativa que superaría la actual legislación laboral, que se encuentra rebasada por la realidad económica, política y social del país: México ya no está en la época de la economía cerrada al exterior, del partido único, del sindicalismo centralizado y de la población mayoritariamente rural. En la actualidad, esta sobrerregulación sólo crea incentivos a la informalidad, cuyas consecuencias son trabajos inestables y mal pagados, poca cobertura de la seguridad social y escasa base tributaria.

**Tabla 3**  
Posiciones en indicadores relacionados con la eficiencia del mercado laboral y sus componentes, diversos países, 2010-2011

Indicador	México	Brasil	Chile	España	E.U.	Francia
Eficiencia del mercado laboral	120	96	44	115	4	60
Cooperación en las relaciones obrero-empleador	74	90	39	103	33	129
Flexibilidad en la determinación de los salarios	92	116	25	124	34	53
Rigidez del empleo	104	114	42	119	1	124
Prácticas de contratación y despido	120	131	111	137	6	125
Costos de despido	81	80	85	99	1	65
Productividad y pago	98	85	37	109	9	55
Confianza en la gestión profesional	102	52	28	56	15	30
Fuga de cerebros	74	39	13	52	3	41
Participación femenina en la fuerza de trabajo	117	80	110	83	49	34

Fuente: Foro Económico Mundial, *The Mexico Competitiveness Report 2010-2011*.

Algunas características que deben ser incluidas en una reforma laboral integral, que mejorarían la eficiencia de la economía mexicana, son:

1. Nuevas modalidades de contratación individual, como a prueba, capacitación inicial y temporada, con las que los trabajadores contarían con salarios, prestaciones y seguridad social, además de que serían computables para efectos de seguridad.
2. Contratación de trabajo por hora, que contará con prestaciones de seguridad social.
3. Incluir a la productividad como objetivo de las empresas.
4. Eliminar el criterio de mayor antigüedad para ocupar plazas vacantes, conocido como escalafón ciego.
5. Incorporar la multihabilidad obligatoria, para que los trabajadores realicen otras actividades conexas o complementarias a su tarea principal.
6. Limitar la generación de los salarios vencidos o caídos.
7. Eximir a los patrones de la reinstalación obligatoria en trabajadores con antigüedad menor a tres años.
8. Incorporar como trabajo a domicilio el teletrabajo.

Cualquier análisis del efecto de la legislación laboral en la tributación, debe considerar la magnitud del sector informal de la economía. De acuerdo con la definición del INEGI, la población ocupada en el sector informal, al segundo trimestre de 2010, representa el 28.8 por ciento de la población ocupada. Este hecho ayuda a explicar porqué la tasa de evasión global en México, para el periodo de 2000 a 2008, se calcula en 23.4 por ciento del PIB.<sup>8</sup>

### 3. COMENTARIOS FINALES

Como se señaló anteriormente, las finanzas públicas son de gran importancia pero no son un tema aislado. Es decir, para favorecer este aspecto de la economía, se haría muy bien en entender y promover otras iniciativas importantes.

En concreto, las reformas en competencia económica y laboral beneficiarían a la economía, en cuanto a que mejorarían la eficiente asignación de los

---

8 ITAM, Eficiencia recaudatoria: Definición, estimación e incidencia en la evasión, ITAM, p. 96.

recursos, promoverían el crecimiento económico y el empleo, además de limitar los incentivos para la informalidad. Todo lo anterior afectaría positivamente en la recaudación.

Por supuesto, existen otras reformas relevantes que también fomentarían el desarrollo económico y —si se quiere, indirectamente— un mejoramiento de la situación de las finanzas públicas.

Por ejemplo, la aprobación de un esquema moderno de asociaciones pública-privadas permitiría canalizar recursos económicos para la construcción de infraestructura, liberando al Gobierno Federal de presiones presupuestales; una reforma energética de segunda generación ayudaría a balancear a la matriz energética nacional y relajar las restricciones fiscales de diversas paraestatales; o una reforma de las telecomunicaciones mejoraría la competitividad del sector y daría certidumbre al Estado para apropiarse de las rentas derivadas del uso del espectro radioeléctrico.

Para finalizar, otro tema que merece atención es la Reforma Política, que permitiría el funcionamiento más efectivo de nuestras instituciones. La gran contribución de esta reforma sería modificar las reglas del juego, dando lugar a un gobierno fuerte y con capacidades efectivas para gobernar dentro de un esquema de equilibrio de poderes y rendición de cuentas, así como partidos políticos que cooperen y que sean capaces de construir proyectos de gobierno comunes. En ese sentido, las posibilidades de aprobar una reforma fiscal integral serían mayores.



# Reflexiones acerca del régimen de consolidación fiscal

Jesús Puente Treviño\*

## INTRODUCCIÓN

**L**a temática relativa a la fiscalización de grupos (consolidación fiscal y transferencia de costos), en particular la asociada a consideraciones acerca del diseño de los mecanismos de gravamen, es pertinente a la luz del reciente repunte en las pérdidas empresariales en un buen número de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), derivado de la reciente crisis financiera internacional.

Al respecto, la acumulación de pérdidas fiscales obliga a que las autoridades hagan una evaluación acerca de la mejor manera de administrarlas, de manera que los reclamos por un trato impositivo competitivo desde la perspectiva internacional, incluyendo temas como reducción de los desincentivos fiscales a la innovación y toma de riesgos, versus la necesidad de consolidación por parte de las haciendas nacionales, incluyendo la dependencia de las mismas en los impuestos a los ingresos corporativos.

En este orden de ideas, la fiscalización grupal y los temas asociados son de gran complejidad, aun en el caso de países con sistemas tributarios unificados (en contraposición con sistemas federales). Entre estos temas se cuentan las reglas que gobiernan la posibilidad de inclusión dentro de un grupo empresarial; la determinación de una base gravable consolidada; el trato a las pérdidas previas a la consolidación y a las transferencias intragrupales; y muchos otros.

En este ámbito, los aspectos fiscales internacionales también son de gran relevancia, incluyendo el alcance territorial de los grupos empresariales; el trato a

---

\* Maestro y doctor en economía por la Universidad de Houston, en los Estados Unidos. Durante su carrera profesional, ha fungido como Economista en Jefe de la Dirección de Relaciones Externas del Banco de México; como consultor del Banco Inter-Americano de Desarrollo; entre 2002 y 2009, como Asesor del Director General de Pemex; y entre 2010 y 2011 fungió como Director de Estudios Hacendarios en el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Actualmente se desempeña como Coordinador de Asesores del Subsecretario de Hidrocarburos en la Secretaría de Energía.

los flujos de ingresos y egresos; así como la interacción con los acuerdos tributarios y con medidas orientadas a contrarrestar la evasión fiscal. Complejidades adicionales surgen en países con sistemas tributarios federalizados, que involucran la necesidad de establecer fórmulas y esquemas de ponderación para la asignación de los recursos entre entidades federativas e instancias locales.

En virtud de la relevancia y del relativo desconocimiento del tema referente a los esquemas de fiscalización grupal, a continuación se presenta una breve descripción de los mismos; su motivación desde la perspectiva económica y de finanzas públicas; y un breve contraste entre lo que suele entenderse como esquemas de “consolidación fiscal” y el mecanismo que recibe ese nombre en México, pero que no coincide ni en carácter ni en alcance con los esquemas así denominados alrededor del mundo.

## LOS ESQUEMAS DE FISCALIZACIÓN GRUPAL EN MÉXICO

En general, los llamados regímenes de fiscalización grupal permiten a las empresas acceder a ciertos beneficios fiscales, entre los que se cuenta la compensación de las pérdidas fiscales registradas por una empresa contra las utilidades de otra, que forman parte de un mismo grupo corporativo. En el caso de México la consolidación fiscal es un régimen opcional establecido en la Ley del Impuesto Sobre la Renta (ISR), mismo que supone la existencia de una sociedad, denominada controladora,<sup>1</sup> constituida por dos o más empresas (controladas) a fin de integrar un solo resultado fiscal sobre el cual se calcula el ISR a cargo del grupo consolidado.

El objetivo que persigue lo anterior es enterar en una sola declaración fiscal los resultados obtenidos por todas las empresas que conforman un grupo, compensando así el gravamen a nivel grupal.<sup>2</sup>

---

1 El requisito fundamental para que una empresa pueda ser calificada como "sociedad controladora" es que ésta sea residente en México, y que no más del 50 por ciento de sus acciones estén en manos de otras sociedades. Lo anterior, bajo la premisa de que las acciones "colocadas entre el público inversionista" y las que no tienen derecho a voto no se consideran, para este propósito, como propiedad de la empresa.

2 La consolidación fiscal es aplicable sólo para efectos del ISR, pero no para otros gravámenes como el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), el Impuesto al Valor Agregado (IVA) o para la participación en los llamados beneficios obligatorios.

Bajo el esquema de consolidación fiscal de nuestro país, el grupo de empresas consolidado es considerado, para propósitos fiscales, como una sola unidad,<sup>3</sup> a efecto de reconocer una base gravable única, permitiendo compensar las pérdidas fiscales de ejercicios corrientes contra utilidades fiscales de ejercicios corrientes correspondientes a las empresas del mismo grupo. Cabe aclarar que la agrupación de empresas para efectos de consolidación fiscal solo tiene validez para efectos del pago de impuestos,<sup>4</sup> y que las empresas que pertenecen al grupo mantienen su independencia y personalidad jurídica para cualquier otro fin.

Sin embargo, a nivel individual, cuando las empresas ganadoras del grupo aplican las pérdidas de las empresas deficitarias, dejando de pagar, en el ejercicio, el impuesto que —en ausencia de consolidación— les hubiera correspondido enterar a la autoridad hacendaria. Para ello, la sociedad controladora da a conocer a la autoridad hacendaria el ISR a diferir en cada ejercicio; es decir, el ISR que se dejó de pagar en el año y que será pagado con posterioridad correspondiente a las empresas ganadoras.

Derivado de lo anterior, el ISR que se hubiera diferido con motivo de la consolidación debe pagarse durante los cinco años siguientes, o antes, en los escenarios siguientes: si se enajenan acciones de una sociedad controlada a personas ajenas al grupo; ante modificaciones de la participación accionaria en una sociedad controlada; en situaciones de desincorporación de una sociedad controlada; o cuando tenga lugar la desconsolidación del grupo.

- 
- 3 Bajo la regulación vigente no pueden optar por el régimen de consolidación fiscal las personas morales con fines no lucrativos; las que conforman el sistema financiero (instituciones de crédito, de seguros o de fianzas, las organizaciones auxiliares de crédito, casas de bolsa, casas de cambio, etc.); las residentes en el extranjero; aquellas que se encuentren en liquidación, así como las sociedades cooperativas; las que paguen el impuesto conforme al régimen simplificado (agricultura, ganadería, autotransporte, etc.); y las asociaciones en participación. Además, una vez ejercida la opción de tributar en el régimen de consolidación fiscal, las empresas deben hacerlo por un plazo mínimo de cinco años.
  - 4 Esta regla excluye la posibilidad de que un determinado grupo de empresas mexicanas goce de la consolidación fiscal si más del 50 por ciento de las acciones de la sociedad controladora en cuestión está en manos de una empresa extranjera, a menos que esa corporación extranjera sea residente de un país con el cual México haya firmado un acuerdo global para el intercambio de información fiscal. En la actualidad, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, la República Checa, Ecuador, Finlandia, Francia, Israel, Italia, Japón, Nueva Zelanda, la República de Corea, los Países Bajos, Noruega, Rumania, Singapur, España, Suecia, Reino Unido y los Estados Unidos tienen acuerdos de este tipo con México. Otros acuerdos o tratados fiscales que puedan contener dicho beneficio están pendientes de ratificación o en proceso de negociación.

Mediante el mecanismo descrito, el régimen de consolidación fiscal constituye un beneficio para las empresas que optan por pagar sus impuestos como grupo consolidado, ya que pueden utilizar los flujos de efectivo generados por el diferimiento de impuestos para diferentes fines, opción a la que no pueden acceder empresas que pagan sus impuestos de acuerdo al régimen general.

Cabe señalar, sin embargo, que esta situación ha creado polémica debido a que generalmente las empresas que optan por la consolidación fiscal son grandes grupos empresariales, que estarían en capacidad de pagar sus impuestos bajo el régimen normal.<sup>5</sup> No obstante, es relevante mencionar la consideración que sobre el tema de consolidación hace la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que en el presupuesto de gastos fiscales indica que los recursos correspondientes constituyen, de hecho, un diferimiento del pago del impuesto sobre la renta, por lo que el gasto fiscal reportado será compensado en ejercicios fiscales futuros.

Es menester aclarar, sin embargo que, como se podrá constatar a continuación, el esquema de consolidación aplicable en México no corresponde con lo que técnicamente se considera consolidación fiscal en el trato fiscal a nivel internacional. De hecho, un análisis comparativo de la consolidación fiscal en otros países hace patente que la modalidad mexicana constituye casi un caso único por no apegarse técnicamente, como se verá más adelante, a lo que suele entenderse por consolidación fiscal.

## CLASIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS DE FISCALIZACIÓN GRUPAL

Como se mencionó, el esquema de “consolidación fiscal” de México no corresponde con lo que a nivel internacional suele considerarse como tal, sino que es un caso particular de lo que de manera más general se conoce como “esquemas de fiscalización grupal”.

Los sistemas de fiscalización grupal incluyen sistemas de transferencia de pérdidas y sistemas de consolidación. Estos últimos, por su parte, se dividen en:

- ◆ Sistemas de agregación y atribución (unidad fiscal); y
- ◆ Sistemas de absorción (Nerudova (2009), Ting (2009)).

Los sistemas de transferencia de pérdidas permiten que la porción no “utilizada” o amortizada de las pérdidas de una empresa sea transferida a empresas con utilidades dentro del grupo corporativo, sin necesidad de agregar ingresos y pérdidas gravables de los miembros del grupo, manteniendo el carácter individual —para propósitos fiscales— de cada empresa. Por su parte, los sistemas de “subvención” involucran el pago de los impuestos correspondientes a los ingresos gravables de las empresas con ganancias, mismos que son tratados como acreditamientos por las empresas que registran pérdidas.

En menor o mayor medida, los sistemas de consolidación, en el sentido estricto, tratan a los grupos corporativos como una entidad única. Bajo estos esquemas los ingresos de cada miembro del grupo son calculados de manera individual, y las ganancias/pérdidas individuales son agregadas a nivel de grupo, siendo ajustadas por transacciones intragrupalas, para determinar el ingreso/pérdida gravable agregada. Por su parte, en los esquemas de atribución (unidad fiscal), los activos, pasivos, ingresos y gastos de las empresas subsidiarias del grupo son “atribuidas” a la empresa controladora, que realiza una declaración única de impuestos.

En los llamados “sistemas de absorción”, que constituyen la versión más rigurosa de fiscalización grupal, las subsidiarias consolidadas son consideradas “divisiones” de la empresa controladora (i.e., los activos de las subsidiarias son considerados propiedad de la controladora) y, en la práctica, dejan de existir como empresas individuales para propósitos fiscales. Así, bajo este esquema, las transferencias de activos dentro del grupo son ignoradas, lo que elimina la necesidad de llevar registros de movimientos de activos y de diferimientos de ganancias/pérdidas (aplicadas, bajo esquemas de consolidación, cuando una empresa deja de formar parte del grupo), de tal forma que las pérdidas preconsolidatorias de una empresa son transferidas y pueden ser amortizadas por la controladora sin necesidad de llevar a cabo el cálculo, en base anual, de los ingresos gravables (autónomos) de la subsidiaria.

## **MOTIVACIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA PARA ESTABLECER ESQUEMAS TRIBUTARIOS GRUPALES**

Entre las posibles motivaciones de política económica para permitir esquemas tributarios grupales se cuentan (de manera no exhaustiva):

◆ *Incremento de ingresos mediante la protección de la base gravable*

Los sistemas de consolidación y absorción pueden proteger la base gravable del país al permitir el “neteo” e incluso la omisión de ciertas transacciones intragrupalas, con efectos positivos —particularmente desde una perspectiva intertemporal— en los ingresos públicos. Por ejemplo, en ausencia de esquemas de fiscalización grupal, corporaciones relacionadas podrían tener incentivos para realizar transacciones con precios de transferencia artificialmente elevados entre sí, con el fin de transferir utilidades de una empresa con ganancias a una con pérdidas. En particular, una empresa con ganancias podría pagar en exceso por los bienes y servicios provistos por la empresa con pérdidas, o bien la empresa con ganancias podría cobrar precios artificialmente bajos por la venta de bienes y servicios a la filial con pérdidas.

Desde la perspectiva de las autoridades fiscales, el monitoreo y verificación de operaciones intragrupalas constituye una labor compleja y de costo administrativo elevado, especialmente para transacciones que involucran intangibles, difíciles de valorar en virtud de la ausencia de mercados secundarios. Estos costos implican la existencia de límites a la capacidad de seguimiento y verificación de precios, y de las ganancias o pérdidas correspondientes. De esta forma, al reducir los incentivos para la implementación de estrategias corporativas de precios de transferencia y de planeación fiscal, los esquemas de fiscalización grupal permiten proteger la base gravable y la estabilidad de los ingresos fiscales, reduciendo, a su vez, los costos administrativos asociados al seguimiento y verificación de dichas actividades por parte de las autoridades.

◆ *Reducción de los desincentivos fiscales a la toma de riesgos*

En ausencia de impuestos, los dueños/accionistas de las empresas recibirían 100 por ciento de las ganancias —si su compañía las obtuviera— y asumirían el 100 por ciento de las pérdidas si no se generaran ganancias. En presencia de impuestos, esta simetría en los retornos al inversionista (porcentajes iguales ante la ocurrencia de ganancias o pérdidas) no suele ocurrir. La mayoría de los sistemas de impuesto sobre la renta, al cobrar impuestos a las ganancias con una tasa específica (v. gr., 30%),

no son sujeto de un trato similar a las pérdidas; i.e., no se provee a la empresa de un “impuesto negativo”, calculado con base en la misma tasa, sobre las pérdidas registradas. En cambio, la mayor parte de los sistemas de consolidación permiten que las pérdidas en un ejercicio dado puedan ser amortizadas en ejercicios futuros para compensar ganancias en años posteriores, lo que implica que, en la práctica, existe una compensación incompleta de las pérdidas en virtud de la incertidumbre asociada a la rentabilidad futura del negocio y del valor del dinero en el tiempo.

El corolario de lo anterior es que, ante esta asimetría en el trato fiscal a pérdidas y ganancias,<sup>6</sup> donde la tasa impositiva a las ganancias excede la tasa efectiva de apoyo fiscal ante pérdidas, es de esperar que las inversiones en negocios con exposición al riesgo se vean desincentivadas, respecto al caso en que no se cobraran impuestos, *caeteris paribus*.

En virtud de distorsiones potenciales, incluyendo la reducción en la toma de riesgos resultante de la limitación a la amortización futura de pérdidas corrientes, las autoridades fiscales podrían condonar ciertas estrategias fiscales orientadas a obtener un mayor alivio ante eventuales pérdidas, principalmente mediante la instrumentación de reglas de reestructuración corporativa. En este ámbito, los esquemas de fiscalización grupal —mediante la provisión de mayor simetría en el trato de pérdidas y ganancias de negocios diversos con un propietario común—<sup>7</sup> permiten sortear algunos impedimentos a la inversión en actividades de riesgo que pueden surgir ante un trato menos simétrico de pérdidas vs ganancias. Paralelamente, sin embargo, el buscar compensar el trato fiscal a las pérdidas de la manera descrita no beneficia a compañías independientes, generando una desventaja competitiva para las mismas respecto de empresas que operan bajo un esquema de grupo corporativo.

---

6 La motivación para esta asimetría está asociada a la preocupación de la autoridad concerniente a la anticipación de posibles pérdidas recaudatorias derivadas del esquema de compensación completa de pérdidas.

7 Al respecto, el alcance de los beneficios fiscales asociados suele orientarse a que las deducciones asociadas a pérdidas por parte de un conjunto de negocios de propiedad única no pueda superar las ganancias fiscalizables de las empresas.

- ◆ ***Respuesta a la competencia de gravámenes a nivel internacional***

Dos terceras partes de los países de la OCDE tienen alguna forma de sistema de recaudación grupal permitiendo, al menos, el “neteo” de las utilidades y pérdidas entre las empresas del grupo, ya sea mediante la transferencia de pérdidas o a través de mecanismos de consolidación. Ante esta situación, es de esperar que países que carecen de esquemas de tributación grupal, experimenten importantes presiones para establecer alguna modalidad de este tipo de esquemas; y en países que ya los tienen, las autoridades podrían verse presionadas para “relajar” las provisiones existentes (v.gr., reglas más flexibles para la participación bajo esquemas grupales), con el fin de mejorar la “competitividad internacional” del sistema tributario y, con ello, fomentar la inversión, tanto doméstica como foránea.

- ◆ ***Evitar pérdidas de eficiencia asociadas a la planeación tributaria para atenuar pérdidas recaudatorias***

En ausencia de esquemas de fiscalización grupal, las corporaciones pueden adoptar técnicas de reestructuración corporativa orientadas a acceder a pérdidas no amortizadas. Por ejemplo, una empresa controladora podría decidir fusionar a una empresa subsidiaria con pérdidas para hacer que éstas y otros atributos fiscales de la segunda puedan ser incorporados en la controladora.

El uso de recursos humanos y financieros para reestructuras corporativas orientadas a la transferencia de pérdidas entre compañías relacionadas implica importantes pérdidas de eficiencia (y de bienestar social, desde una perspectiva agregada), que podrían evitarse si el sistema fiscal en cuestión permitiera la realización de dichas transferencias mediante esquemas de fiscalización grupal. Adicionalmente, los costos de seguimiento y verificación por parte de la administración tributaria también podrían ser menores, aun reconociendo que los esquemas de fiscalización grupal requieren de aparatos de administración específicos.

Si bien desde la perspectiva privada la evaluación costo/beneficio puede justificar la implementación de esquemas de reorganiza-

ción corporativa para acceder a pérdidas no amortizadas, ello puede implicar costos adicionales asociados a la alteración de las actividades del negocio; costos que, si bien significativos, pueden ser menores a los beneficios fiscales asociados a las pérdidas consolidadas no amortizadas.

Al respecto, los esquemas de fiscalización grupal que permiten ignorar o cancelar transacciones financieras entre compañías nacionales relacionadas tienden a eliminar los incentivos al cobro de precios de transferencia distorsionados en transacciones intercompañías con regímenes tributarios federales,<sup>8</sup> especialmente para transferir ganancias de localidades con tasas impositivas elevadas a entidades con tasas inferiores. Lo anterior implica que este tipo de regímenes permite eliminar los costos sociales asociados al análisis e implementación de estrategias de precios de transferencia.<sup>9</sup>

- ◆ ***Reducir distorsiones impositivas asociadas a la definición de la estructura empresarial o del negocio***

Cuando las actividades del negocio están organizadas en divisiones diferenciadas de la compañía, con algunas divisiones generando ganancias mientras otras generan pérdidas, normalmente el cálculo de los ingresos gravables de la compañía (única) involucra el “neteo” (compensación) de las pérdidas corrientes con las ganancias corrientes. Cuando, en contraposición, las actividades con ganancias y pérdidas están organizadas en distintas compañías de un grupo de empresas relacionadas (de propiedad común), el esquema de compensación anteriormente descrito no puede, por lo general, ser llevado a cabo en ausencia de algún tipo de régimen de fiscalización grupal. De manera similar, créditos fiscales asociados a gastos de inversión generados por una entidad con pérdidas no pueden ser utilizados para compensar el pago de impuestos de otra compañía dentro del mismo grupo corporativo, en ausencia de un régimen de recaudación grupal que permita, para propósitos fiscales, la aplicación de este tipo de contabilidad consolidada.

---

8 Con tasas al ingreso sobre la renta variables a nivel estatal o municipal.

9 Lo anterior bajo el reconocimiento de que este tipo de políticas resultan en un desplazamiento o redistribución de la base gravable a nivel nacional, más que en el incremento del valor agregado nacional.

Las restricciones anteriores podrían generar el establecimiento de estructuras corporativas ineficientes o no deseables desde una perspectiva extrafiscal; por ejemplo, en términos de un desempeño gerencial subóptimo o de elevación de costos de capital, derivados de un arreglo corporativo asociado a premisas de minimización de costos fiscales. Así, los esquemas de fiscalización grupal permiten evitar distorsiones, derivadas de la política impositiva, que pudieran afectar la toma de decisiones eficiente por parte de corporaciones y empresas.

No obstante, un posible argumento en contra, al respecto, es que la exposición de los inversionistas ante riesgos de quiebra potencial difiere entre los modelos de corporación única y de grupos corporativos. En una corporación única, cabe esperar que, ante una eventual quiebra, los inversionistas puedan registrar pérdidas equivalentes a la totalidad del monto inicialmente invertido en la empresa. En el caso de inversiones en una diversidad de actividades que se realizan entre diversas corporaciones o empresas, la exposición del inversionista está limitada al monto invertido en cada una de las empresas; es decir, la exposición al riesgo de pérdida es menor. Por lo anterior, no es claro que bajo el esquema de grupos corporativos, se deban adoptar esquemas de compensación de pérdidas iguales a los aplicables a empresas individuales, pues existe una asimetría entre la exposición al riesgo por parte del inversionista, lo que ameritaría también un trato diferenciado en términos de esquemas de compensación de pérdidas.

◆ *Extensión de beneficios e incentivos fiscales a empresas con pérdidas*

Beneficios fiscales (no reembolsables) suelen proveer de “alivio” fiscal inmediato únicamente a empresas que registran ganancias, por lo que constituyen un apoyo efectivo únicamente para empresas en esa circunstancia. Un ejemplo lo podría constituir un crédito fiscal por gasto de inversión. En ausencia de un esquema de fiscalización grupal que permita la transferencia de créditos fiscales no amortizados, las empresas con pérdidas no suelen contar con esquemas de beneficio.

En los casos en que los esquemas de fiscalización grupal permiten la transferencia de créditos fiscales además de las pérdidas no amortizadas, las limitaciones para el uso de beneficios por parte de empresas con

pérdidas se reducen sustancialmente. No obstante, la fiscalización grupal no ataca el problema referente al acceso a mecanismos de beneficio fiscal por parte de empresas individuales con pérdidas, lo que da una desventaja competitiva para estas últimas. La provisión de esquemas de acreditamiento permite eliminar esta distorsión, aunque con importantes pérdidas en términos de recaudación.

## PROBLEMÁTICAS ASOCIADAS A LOS ESQUEMAS DE CONSOLIDACIÓN FISCAL

Entre las principales preocupaciones de las autoridades hacendarias en relación a la instrumentación de esquemas de consolidación fiscal se cuentan las siguientes:

### *1. Caída de ingresos tributarios asociada a la extensión de beneficios fiscales a empresas con pérdidas*

Como se mencionó anteriormente, en ausencia de mecanismos de esquemas de transferencia de pérdidas, beneficios fiscales tales como el incentivo al nuevo empleo generalmente sirven de apoyo a empresas que presentan ganancias en el período en cuestión. Si bien lo anterior tiende a limitar la efectividad de tales incentivos, ello también limita el costo fiscal en términos de recaudación no realizada (“gastos fiscales”), lo que tiende a ser especialmente atractivo para la autoridad en períodos en los que se busca robustecer la estructura tributaria.

De manera similar, en ausencia de un régimen de fiscalización grupal que permita el aprovechamiento conjunto, no sólo de pérdidas no amortizadas sino de créditos fiscales, éstos proveen de alivio fiscal inmediato únicamente a empresas con ganancias, lo que tiende a limitar tanto la efectividad como el costo — en términos de ingresos fiscales no percibidos— del incentivo fiscal. Sin menoscabo de ello, el establecimiento de límites a la recaudación no realizada puede ser especialmente atractivo para gobiernos que enfrenten presiones, políticas o no, para reducir sus «gastos fiscales».<sup>10</sup>

---

10 Entendidos, nuevamente, como recaudación fiscal no realizada asociada a tratamientos o apartados particulares de la regulación fiscal.

Más aún, algunos países podrían decidir “dirigir” algunos incentivos fiscales a empresas con ganancias en virtud de las oportunidades de planeación tributaria derivadas de la existencia de incentivos fiscales,<sup>11</sup> así como enfocar programas de alivio fiscal a empresas con resultados exitosos, reconociendo que las ganancias/pérdidas actuales constituyen un mal indicador acerca del resultado futuro de las mismas.

## ***2. Caídas de ingresos tributarios asociadas a la ampliación deliberada del alcance de las pérdidas fiscales***

Los esquemas de fiscalización grupal amplían el alcance para la amortización de pérdidas (que repercuten en deducciones fiscales corrientes, en contraposición con esquemas de pérdidas no utilizadas),<sup>12</sup> razón por la cual su implementación puede derivar en la caída de la recaudación a personas morales.<sup>13</sup> Ante este hecho es necesario reconocer que, en ausencia de esquemas de fiscalización grupal o de consolidación fiscal, las corporaciones podrían abstenerse, por razones extrafiscales, de realizar costosas estrategias de reestructuración orientadas al acceso de pérdidas no amortizadas. Así, al proveer de un mecanismo que permite la amortización de pérdidas, la fiscalización grupal puede reducir dichas barreras al acceso a pérdidas amortizables, con una caída en la recaudación correspondiente.

Presumiblemente, las preocupaciones relativas a posibles pérdidas de ingresos fiscales derivadas de este tipo de políticas suelen ser más agudas en periodos de desaceleración como el correspondiente a la crisis financiera de 2008-2009, en virtud de la importante y acelerada acumulación de pérdidas en la economía.

---

11 Al proveer un beneficio fiscal a la inversión de pequeñas empresas, las autoridades deben tomar previsiones ante posibles estrategias fiscales, por parte de los contribuyentes orientadas a mimetizar gastos de consumo con actividades de inversión corporativa, a fin de obtener un subsidio al consumo personal. En la medida en que las actividades de consumo personal tienden a generar pérdidas, la limitación de beneficios de alivio fiscal a empresas con ganancias puede resultar una opción atractiva para las autoridades tributarias.

12 El término "pérdidas no amortizadas" se refiere a pérdidas fiscales consolidadas que en general, bajo los esquemas de *carry forward*, no pueden ser utilizadas después de cierto número de años definidos en la regulación.

13 Lo anterior, sin tomar en cuenta los impactos positivos en la actividad económica asociados a la implementación de los beneficios fiscales correspondientes, *ceteris paribus*; i.e., suponiendo que no hay otras modificaciones a la política recaudatoria (por ejemplo, cambios a las reglas de *carryover*, etc.)

### 3. *Pérdida de ingresos tributarios derivados de incentivos involuntarios a la “compra” de pérdidas fiscales*

En los casos en que las reglas de fiscalización grupal hacen posible el reconocimiento de pérdidas previas a la consolidación, pueden generarse incentivos para la compra de empresas con pérdidas con el fin único de evadir el pago de impuestos; en particular, para acceder a pérdidas no amortizadas con el fin de compensar por las ganancias fiscales de un grupo corporativo.<sup>14</sup> Estos incentivos pueden presentarse aún cuando las pérdidas previas a la consolidación son “aisladas” para ser aplicadas únicamente contra ganancias posteriores por parte de la empresa “adquirida” (con pérdidas fiscales). La pérdida de ingresos fiscales derivada de la creación de un “mercado para el intercambio de pérdidas” puede ser significativo, dependiendo del monto de las pérdidas no amortizadas a nivel sistémico, así como del margen de maniobra para la implementación de esquemas de planeación fiscal derivados de las reglas de fiscalización grupal prevalecientes.

Como se mencionó, las pérdidas preconsolidatorias de una empresa “adquirida” pueden ser “aisladas” o limitadas en su uso durante el proceso de consolidación, limitándolas únicamente a la compensación de ingresos fiscalizables futuros de la empresa adquirida. Al respecto, una de las opciones de diseño (compensación antes de agregación) consiste en requerir que las pérdidas preconsolidatorias sean aplicadas a la compensación de las ganancias corrientes de la empresa adquirida y, posteriormente, compensar la utilidad neta resultante con las ganancias/pérdidas de otras empresas del grupo para, así, determinar la ganancia o pérdida gravables del grupo en su conjunto. Otra opción (compensación postagregación) consiste en la consolidación de las ganancias/pérdidas de las empresas que forman parte del grupo; posteriormente, prorratear las ganancias/pérdidas entre los miembros del grupo y, finalmente, compensar el ingreso gravable prorrateado de cada empresa en lo individual con sus pérdidas respectivas previas a la consolidación. Esta última opción puede limitar la pérdida recaudatoria en países con límites al número de años en que el *carry-forward* de las pérdidas puede ser amortizado.

La pérdida recaudatoria potencial derivada del reconocimiento de pérdidas preconsolidatorias se ve limitada cuando las mismas son “aisladas” o “puestas en cuarentena”; es decir, cuando dichas pérdidas solo pueden ser utilizadas para compensar ganancias futuras de la empresa incorporada. Sin embargo, podría existir áreas de oportunidad en el sentido de que, bajo ciertas reglas de fiscalización

grupal, podría permitirse la transferencia de ganancias gravables de una entidad del grupo a una empresa de reciente adquisición con pérdidas preconsolidatorias aisladas, y amortizar estas pérdidas contra las ganancias transferidas. En particular, la posibilidad de realizar transferencias libres de impuestos de activos dentro del grupo, implica la permisividad de realizar transferencias intragrupales de base y, por tanto, de ingreso gravable.

#### *4. Pérdida de ingresos tributarios derivadas de presiones políticas para extender el alcance de los regímenes de fiscalización grupal y consolidación fiscal*

En países que cuentan con esquemas de fiscalización grupal, es de esperar que grupos empresariales presionen para que los gobiernos amplíen el alcance de dichos esquemas, bajo el argumento de que ello es necesario para asegurar la competitividad internacional del régimen fiscal en el país en cuestión.<sup>15</sup> De hecho, en algunos países los gobiernos pueden experimentar presiones para ajustar los mecanismos de la política tributaria con el fin de socorrer a empresas que registran pérdidas y, desde una perspectiva más amplia, de apoyar la recuperación económica del país en cuestión.

Derivado de una posible acumulación de pérdidas en el sistema tributario, las autoridades podrían mostrarse preocupadas por las implicaciones de la adopción de esquemas de consolidación fiscal o del relajamiento de las reglas prevalecientes. Paralelamente, el relajamiento de las provisiones de fiscalización grupal podría materializarse en virtud del relajamiento de las mismas en el ámbito internacional.

---

15 De igual forma, puede esperarse que países que carecen de esquemas de fiscalización grupal enfrenten importantes presiones para el establecimiento de los mismos, con presión incremental en aquéllos países que enfrenten pérdidas corporativas crecientes asociadas a la desaceleración de la actividad económica.

### ***5. Pérdida de ingresos tributarios derivadas de presiones políticas para el establecimiento de reglas para la protección de la base tributaria***

En ausencia de esquemas de fiscalización grupal, generalmente existen incentivos de planeación fiscal para que empresas multinacionales incurran en la subcapitalización de filiales residentes en países con impuestos sobre la renta relativamente elevados.

En general, los ahorros en tributación derivados de la subcapitalización de subsidiarias —mediante préstamos interfiliales provenientes de paraísos fiscales— en países con tasas elevadas están, de facto, limitados por el monto de ganancias gravables de la subsidiaria; por limitaciones al traslado de pérdidas a ejercicios posteriores; y por las reglas sobre subcapitalización aplicables en el país huésped.<sup>16</sup> La existencia de esquemas de fiscalización grupal puede incrementar la presión para el relajamiento de las reglas de subcapitalización, generando mayores pérdidas de recaudación derivadas de la deducción de intereses, al incrementar el monto de las ganancias gravables (consolidadas) que pueden ser compensadas.

De igual forma, puede esperarse que los esquemas de fiscalización grupal incrementen también la presión relativa a la regulación de los precios de transferencia. Al respecto, los esquemas de fiscalización grupal incentivan la reducción de la base gravable de una filial doméstica mediante el uso de precios de transferencia no competitivos, aún cuando las ganancias de la subsidiaria se tornaran negativas. Lo anterior, siempre y cuando las pérdidas incrementales puedan ser amortizadas contra las ganancias de otras compañías del grupo correspondiente.

### ***6. Desventajas competitivas para empresas con línea de negocios única***

Los sistemas de fiscalización grupal tienden a colocar a empresas con una línea de negocio única en una situación de desventaja competitiva. Específicamente, una empresa como la mencionada —que, por ejemplo, se dedique a la manufactura

---

16 En principio, la legislación sobre sociedades extranjeras controladas pueden aplicarse para limitar ahorros impositivos derivados de préstamos entre partes vinculadas provistos por compañías afiliadas en paraísos fiscales. No obstante, muchos países carecen de este tipo de legislación, y para lo que la tienen, el alcance de la misma podría no capturar (y gravar de manera efectiva) ingresos por intereses pagados de los ingresos corrientes de una filial extranjera en operación.

en el sector automotriz— tenderá a registrar una desventaja competitiva respecto de empresas que forman parte de un grupo con líneas de negocio múltiples y diferenciadas, que incluyan la producción de manufacturas en el sector automotriz.

Para una empresa con una línea de negocios única, el alivio o beneficio fiscal tenderá a limitarse a la aplicación de las reglas de traslado de pérdidas al futuro. Para una empresa que forma parte de un grupo corporativo, las pérdidas incurridas en un año y actividad particulares (manufactura del sector automotriz) podrán amortizarse de manera inmediata contra ganancias obtenidas en otras actividades (v.gr., minería).<sup>17</sup>

### 7. Elevación de distorsiones impositivas a favor de la toma de riesgos

Como se mencionó anteriormente, el trato asimétrico de pérdidas y ganancias puede desincentivar la toma de riesgos por parte de las corporaciones. En particular, esquemas en que las ganancias son gravadas (a las tasas impositivas corrientes) cuando la inversión es rentable, en contraposición con un esquema de alivio mediante el diferimiento de pérdidas en los casos en que la inversión resulte no rentable (bajo esquemas de *carry forward* de las mismas), pueden desincentivar la inversión ante retornos inciertos.<sup>18</sup>

En tales casos —donde la tasa impositiva a las ganancias excede la tasa de beneficio fiscal a las pérdidas—, los esquemas de fiscalización grupal pueden reducir los desincentivos fiscales a la toma de riesgos al incrementar las posibilidades de amortización de pérdidas corrientes (lo que incrementa la tasa de beneficio fiscal ante pérdidas y tiende a equilibrar la simetría en el trato fiscal respecto a las ganancias).

17 Ente menor sea la correlación entre las ganancias obtenidas en las distintas actividades, mayor será la posibilidad de amortizar las pérdidas obtenidas.

18 Si la tasa "normal" al impuesto sobre la renta aplicable a las ganancias es  $u$  (v. gr., 30%), y las pérdidas obtenidas en el período  $t$  son trasladadas al futuro y amortizadas en el período  $t+n$ , la tasa efectiva de alivio fiscal a las pérdidas es  $u/(1+i)^n$ , donde  $i$  es la tasa de interés nominal. En los casos en que las pérdidas solo pueden ser "trasladadas a futuro por un número limitado de años (v. gr., 5 años), y la empresa que incurre en pérdidas en el período  $t$  no registra ganancias en el lustro inmediato posterior, de manera que las pérdidas no pueden ser amortizadas, la tasa efectiva de beneficio o alivio fiscal es cero.

No obstante, el análisis previo supone que las ganancias son gravadas a la tasa “normal” del impuesto sobre la renta. Al respecto, en aquéllos casos en que los inversionistas son capaces de evitar el gravamen de sus ganancias mediante mecanismos de planeación fiscal, los esquemas de fiscalización grupal pueden, por el contrario, conllevar a una toma de riesgos “excesiva” por parte de las empresas (i.e., superior a la que se observaría en ausencia de gravámenes).

Adicionalmente, cabe destacar que al ampliar las posibilidades de obtener beneficios fiscales (deducciones) aplicables a los costos de la inversión (costos de financiamiento, por ejemplo), los esquemas de fiscalización grupal pueden incrementar las distorsiones favoreciendo la realización de inversiones con retornos gravables anormalmente bajos en la forma de, por ejemplo, retornos a la inversión extranjera directa (IDE). Cabe destacar que esta línea de razonamiento aplica tanto a inversiones con retornos seguros como a aquéllas con retornos inciertos.

## COMENTARIOS FINALES

En el presente documento se buscó presentar argumentos en pro y en contra del establecimiento de esquemas de fiscalización grupal. Al respecto se observó que si bien este tipo de esquemas suelen constituir un mecanismo que permite suavizar el impacto de choques negativos sobre la actividad productiva y que, en ese sentido, permite también proteger la base gravable sobre la que se basan los ingresos tributarios de personas morales.

Paralelamente, sin embargo, en muchas ocasiones —y de manera destacada cuando el grupo empresarial involucra empresas y operaciones de distintos países— los incentivos a utilizar son el esquema con el propósito de reducir artificialmente los ingresos gravables y el pago de gravámenes correspondiente.

De esta forma, sin entrar en discusiones a detalle acerca de las bondades y problemáticas asociadas a la implementación de esquemas de fiscalización grupal, es claro que la decisión no es sencilla, pues sus implicaciones tanto en términos recaudatorios como de eficiencia económica y en el plano social son variadas y, en muchos casos, divergentes.

Por último, en lo referente al esquema de consolidación en México, se puso de manifiesto que el mismo no constituye un “régimen de consolidación” desde la perspectiva tradicional, actuando más como un mecanismo que permite dis-

poner de liquidez temporal, que un mecanismo que formalmente permita amortizar ganancias y pérdidas entre empresas del grupo, con una consecuente caída permanente en la recaudación.

Sin embargo, en virtud de los argumentos esgrimidos con anterioridad, y a la luz de la renovada discusión referente a las necesidades de instrumentar una nueva reforma hacendaria, valdría la pena poner en perspectiva la situación de la fiscalización grupal en nuestro país; llevar a cabo un análisis formal de su conveniencia en términos de fortalecimiento de la base gravable; de suavizamiento de los choques a la economía; y de sus implicaciones recaudatorias, tanto en el corto como en el largo plazos y con énfasis en el análisis en el bienestar, no de los contribuyentes afectados, sino de la sociedad en su conjunto.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Arteaga, José Manuel. “Consolidación Fiscal, Opción para Hacienda”. En *El Universal*. México, D. F., 24 de agosto de 2009.
- Fernández Pérez, Arturo (coordinador). *Una agenda para las finanzas públicas de México*. ITAM. México, D.F. 2001.
- Fredriksson, Oskar. *International Loss Compensation. Master’s Thesis in International Economics, Stockholm School of Economics*. Estocolmo, Suecia. Mayo de 2007.
- González Rico, José Antonio. “Consolidación fiscal. Desincorporación por fusión de sociedades controladas”. *Fisco Actualidades # 60*. Instituto Mexicano de Contadores Públicos. México, D.F. Julio de 2007.
- Labrador Goyeneche, Francisco Javier y Penilla Guerrero, Gerardo. *Consolidación Fiscal*. Instituto Mexicano de Contadores Públicos. México, D.F. 2006.
- Lindbäck, Jonny. *The Swedish group taxation regime and its conformity with EC Law*. Stockholm School of Economics, Department of accounting and Business Law. Master’s Thesis. Estocolmo, Suecia. Mayo de 2006.
- Niemann, Rainer y Treisch, Corinna. *Group Taxation, Asymmetric Taxation and Cross-border Investment Incentives in Austria*. CESifo Working Paper No. 1506. CESifo Group. Múnich, Alemania. Julio de 2005.
- Organization for Economic Cooperation and Development. *Tax Policy Reform and Economic Growth*. OECD Publishing. Paris, France, 2010
- Oestreicher, Andreas y Koch, Reinald. “The determinants of opting for the German group taxation regime with regard to taxes on corporate profits”. *Review of Managerial Sciences*. 2010.
- Onji, Kazuki y Vera, David. “Tax Law Asymmetries and Income Shifting: Evidence from Japanese Capital Keiretsu”. *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*: Vol. 10: Iss. 1 (Advances), Article 4. Berkeley, California, EE.UU. 2010.
- Sandberg Thomsen, Emma. “Tax Treatment of Losses in the European Union - Possibilities and Challenges”. Master Thesis. Faculty of Law, University of Lund. Lund, Suecia. Primavera de 2005.



# Evolución del Gasto Social para la niñez y la adolescencia y su efecto en la crisis económica de 2008-2009

José Mario Pampini García\*

## RESUMEN

**E**l objetivo del artículo es generar evidencia que permita conocer si la caída de los ingresos familiares, derivado de la crisis global económica, y el empleo tuvieron efectos negativos en la forma en que los niños, las niñas y los adolescentes intervienen en las estrategias de ajuste de los hogares, específicamente en el acceso a la alimentación, la asistencia a la escuela y el trabajo infantil.

**Palabras clave:** *Niñez, crisis y Gasto Social.*

## ABSTRACT

**T**he objective of the article is to generate evidence that allows to know if the decline of family income, due to the global economic crisis, and employment had negative effects on the way in which children and adolescents involved in strategies of adjustment of households, specifically in the access to food, the school attendance and child labour.

**Keywords:** *childhood, crisis and public expenditure.*

---

\* Licenciado en Economía por la Universidad Tecnológica de México (UNITEC). Actualmente se desempeña como Investigador de la Dirección de Estudios del Presupuesto y Gasto Público del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados. Correo electrónico: mario.pampini@gmail.com

## INTRODUCCIÓN

A finales de la primera década del siglo XXI, una profunda crisis económica global ocasionó una disminución de los flujos comerciales y de la actividad económica de distintos países alrededor del mundo,<sup>1</sup> entre ellos México.

Mientras que el debate público se ha centrado en el monitoreo de los indicadores macroeconómicos, en el impacto de la crisis en el empleo y en sectores específicos, como el bancario o el manufacturero, poco se ha dicho acerca de sus efectos sobre los niños, las niñas y los adolescentes en México, una población que, como se mostrará más adelante, incluso antes de la crisis se encontraba en una situación desfavorable con respecto a otros grupos en condición de pobreza y de vulnerabilidad.

El presente estudio analizará cómo influye la reducción global de la actividad económica en las condiciones de la población, particularmente en los niños y niñas de cero a 17 años de edad en el acceso a la alimentación, la asistencia escolar y el trabajo infantil entre 2008 y 2009,<sup>2</sup> así como los resultados de la Cuenta Pública presentados para los ejercicios correspondientes. La selección de estas variables corresponde a la relevancia que poseen en el desarrollo de las capacidades físicas e intelectuales necesarias en la vida de los niños, las niñas y los adolescentes.<sup>3</sup>

En este contexto, es posible que la crisis haya tenido repercusiones negativas en las condiciones de vida de la población, particularmente entre las familias con menores ingresos, tomando en cuenta que dedican la mayor parte de este a la compra de alimentos y que los salarios no aumentaron en la misma proporción que el precio de los primeros. Otro dato que es necesario tener presente — pues el

1 Véase *International Monetary Fund* (2009), *World Economic Outlook*, disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/01/pdf/text.pdf>

2 Es posible identificar tres mecanismos mediante los cuales la reducción global de la actividad económica influye sobre las condiciones de vida de la población: en primer lugar, la contracción de la actividad económica como agente de reducción del ingreso de los hogares, ya sea por el desempleo o la disminución de otras fuentes de ingreso como los provenientes de negocios propios, las transferencias de otros hogares (dentro o fuera del país), entre otros. En segundo lugar, los incrementos en los niveles de precios y su efecto en la capacidad de los hogares para acceder a los bienes necesarios para satisfacer sus necesidades de alimentación, vestido, calzado, educación y transporte, entre otros y, en tercer lugar, la disminución en el ingreso de los hogares y sus posibles efectos en la asistencia escolar y el trabajo infantil y juvenil.

3 UNICEF, México, 2010, disponible en <http://www.unicef.org/mexico>.

desempleo de algún miembro del hogar puede llevar a familias enteras a perder el beneficio de la seguridad social— es que el volumen de trabajadoras y trabajadores asegurados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) disminuyó 3.1 por ciento en 2009.<sup>4</sup>

En este tenor, existe una creciente preocupación por conocer los efectos de la coyuntura actual entre los sectores más desprotegidos de la población, principalmente aquella en situación de pobreza y con vulnerabilidades específicas, como la población infantil y juvenil.

## 1. LA SITUACIÓN DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA ANTES DE LA CRISIS

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) establece que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) debe realizar una medición de la pobreza que considere aspectos asociados tanto con el bienestar económico<sup>5</sup> de las personas (ingreso) como con las carencias relacionadas con el ejercicio de sus derechos sociales en los ámbitos de la educación, el acceso a los servicios de salud y a la seguridad social, la calidad y los espacios de la vivienda, el acceso a los servicios básicos en la vivienda y el acceso a la alimentación, así como el grado de cohesión social.

Para contextualizar la situación en la que se encontraban las familias que tienen niños, niñas y adolescentes antes de la crisis, se describirán, a continuación, las cifras de pobreza multidimensional<sup>6</sup> publicadas por el CONEVAL para 2008.<sup>7</sup>

---

4 Los datos sobre el número de trabajadores asegurados al IMSS fueron obtenidos en las páginas electrónicas del mismo Instituto y de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, [www.imss.gob.mx](http://www.imss.gob.mx) y [www.stps.gob.mx](http://www.stps.gob.mx), respectivamente.

5 El bienestar económico, medido a través del ingreso, permite conocer las necesidades que pueden ser satisfechas mediante la adquisición de bienes y servicios que se obtienen en los mercados con recursos monetarios. Uno de los objetivos de este espacio es identificar las condiciones económicas que limitan la libertad de las personas para desarrollarse plenamente. La insuficiencia de ingreso se traduce en la limitación de las opciones de vida de los individuos; por tal razón, una persona es carente en este espacio si su ingreso no le permite satisfacer sus necesidades y acceder a las condiciones de vida que son aceptables en su sociedad.

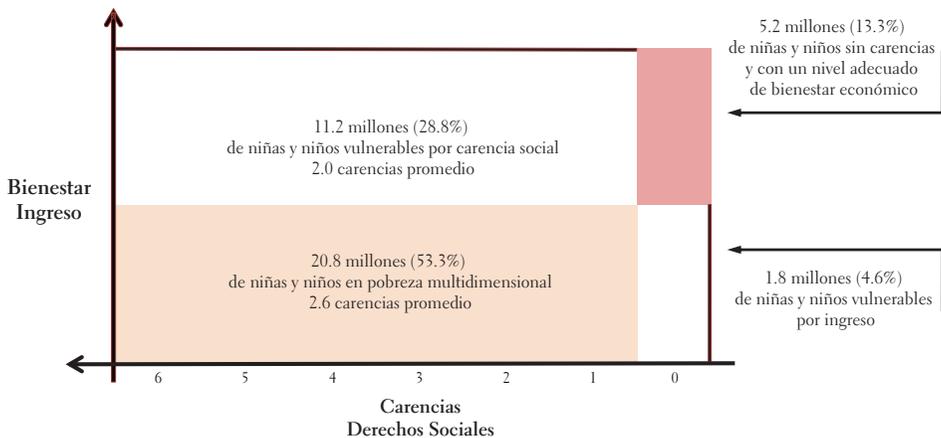
6 Definición de pobreza multidimensional. Una persona se encuentra en pobreza multidimensional si no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (CONEVAL, 2009: 20).

7 La información aquí presentada, así como los detalles metodológicos para aplicarla, puede ser obtenida en la página de Internet del CONEVAL, [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx).

De acuerdo con la medición oficial, 44.2 por ciento de la población mexicana, es decir, 42.7 millones de personas, vivía en condiciones de pobreza multidimensional en 2008. No obstante, entre los niños, las niñas y los adolescentes del país, esta cifra ascendía a 53.3 por ciento, lo que equivale a 20.8 millones de menores de edad. En ese mismo año, 13.1 por ciento de la población de cero a 17 años, es decir, 5.1 millones de personas, se encontraba en condiciones de pobreza multidimensional extrema;<sup>8</sup> para la población general esta cifra era de 10.5 por ciento.<sup>9</sup>

Se observa que 28.8 por ciento de esta población era considerada como vulnerable por carencias sociales y 4.6 por ciento como vulnerable por ingresos. La población infantil y juvenil considerada en condición de pobreza multidimensional presentaba, en promedio, 2.6 carencias sociales. Finalmente, 13.3 por ciento del conjunto de niños, niñas y adolescentes, es decir, 5.2 millones de menores de edad, contaba con los ingresos suficientes para la satisfacción de sus necesidades y no presentaba ninguna de las seis carencias sociales.

**Gráfica 1**  
Niñas y niños menores de 18 años en pobreza multidimensional, México 2008



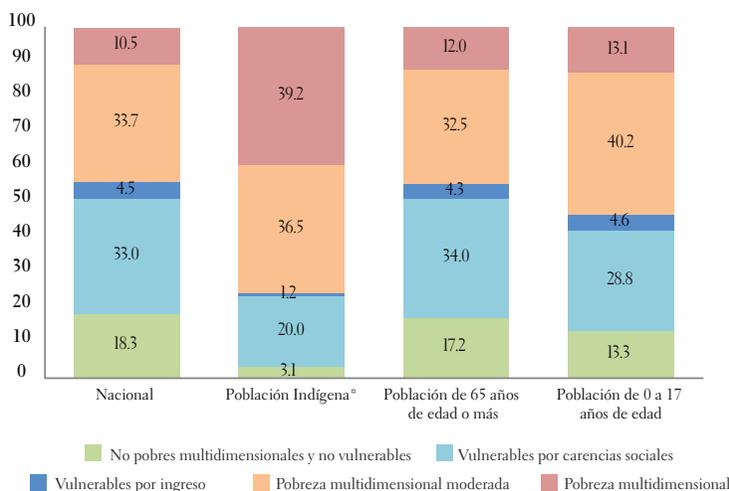
Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con estimaciones de Coneval

8 La pobreza multidimensional extrema son aquellas personas cuyo ingreso total es insuficiente para adquirir la canasta alimentaria y que, además, tienen tres o más carencias sociales.

9 CONEVAL, 2009. Medición multidimensional de la pobreza, disponible en <http://www.coneval.gob.mx>

Incluso al compararlo con otros grupos de la población, el grupo de los menores de edad presenta mayores condiciones de pobreza y vulnerabilidad. La pobreza multidimensional extrema en los niños, las niñas y los adolescentes no solamente era mayor que la de la población general, sino que también era superior a la de la población adulta (18 a 64 años) y a la de los adultos mayores. Asimismo, la pobreza multidimensional moderada<sup>10</sup> en menores de edad también era mayor que en otros grupos de edades: mientras que para los niños y los adolescentes fue de 40.2 por ciento, para la población adulta fue de 29.7 por ciento, y para la población adulta mayor de 32.5 por ciento. Finalmente, la proporción de personas que no se encontraba en condición de pobreza multidimensional y no era vulnerable era menor entre los niños que entre el resto de la población adulta.<sup>11</sup>

**Gráfica 2**  
**Distribución de la población según situación de pobreza multidimensional en distintos grupos de población, México, 2008**



\* Se refiere a la población hablante de lengua indígena.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con base en la información provista por el CONEVAL considerando el MCS-ENIGH 2008.

10 Los pobres moderados, de acuerdo con esta medida multidimensional, son las personas que, siendo pobres, no son pobres extremos, lo que significa que tienen un ingreso por arriba de la Línea de Bienestar Económico Mínimo (LBM) y por debajo de la Línea de Bienestar Económico (LBE) y que, además, tienen entre 1 y 3 carencias sociales.

11 Toda esta información se encuentra desagregada a nivel estatal y puede consultarse en la página de Internet del CONEVAL.

Estos datos muestran que, incluso antes de los efectos de la crisis económica, las niñas, los niños y los adolescentes enfrentaban una mayor pobreza y vulnerabilidad que la población general.<sup>12</sup>

Un elemento adicional que la medición multidimensional de la pobreza permite evaluar el seguimiento de la situación de la población con distintos indicadores asociados al cumplimiento de sus derechos sociales —el rezago educativo, el acceso a los servicios de salud, el acceso a la seguridad social, la calidad y los espacios de la vivienda, el acceso a los servicios básicos en la vivienda y el acceso a la alimentación—.

En primer lugar, cabe destacar que el único indicador en el cual la población de cero a 17 años presentaba mejores condiciones que la población en general es el rezago educativo, lo cual obedece a que la cobertura educativa (superior a 90%) que se ha alcanzado en las últimas décadas ha permitido reducir considerablemente la inasistencia escolar entre la población más joven, particularmente en la educación primaria.

Por otra parte, en el caso de la dimensión de salud,<sup>13</sup> dos de cada cinco menores de edad no contaban con acceso a servicios de salud por parte de las instituciones de seguridad social, del Seguro Popular o de servicios médicos privados. Si bien el nivel de carencia era similar al de la población general, es importante destacar que detectar y contar con un tratamiento oportuno de enfermedades tratables, como la desnutrición o la anemia, es crucial para el desarrollo de las personas en las etapas posteriores de la vida.

En cuatro de los seis indicadores de carencia social la población de cero a 17 años presentaba condiciones de vida más desfavorables que la población general. En lo que respecta al acceso a la seguridad social, 74 por ciento de los menores de 18 años carecía de este derecho social, situación que provoca que los menores de edad se encuentren más vulnerables ante eventualidades como accidentes o enfermedades.

En cuanto al acceso a la alimentación, se observa que uno de cada cuatro menores de edad habitaba en hogares donde existía algún tipo de restricción

12 En lo que respecta a la pobreza por ingresos, de acuerdo a las estimaciones del CONEVAL, 25.5 por ciento de la población de cero a 17 años se encontraba en pobreza alimentaria en aquel año y 59.5 por ciento en pobreza patrimonial; para la población en general, estas cifras fueron de 18.2 y 47.7 por ciento, respectivamente.

13 Según la información del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2008 (MCS-ENIGH 2008).

moderada o severa para acceder a la alimentación requerida para llevar una vida sana y activa; en contraste, entre la población general esta carencia afectaba aproximadamente a una de cada cinco personas.

## **2. LA SITUACIÓN DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS ECONÓMICA**

Como ya se mencionó, el objetivo del artículo es generar evidencia que permita conocer si la caída de los ingresos familiares y el empleo tuvieron efectos negativos en la forma en que los niños, las niñas y los adolescentes intervienen en las estrategias de ajuste de los hogares, específicamente en el acceso a la alimentación, la asistencia a la escuela y el trabajo infantil.

### **2.1 Principales resultados**

#### **2.1.1 Acceso a la alimentación**

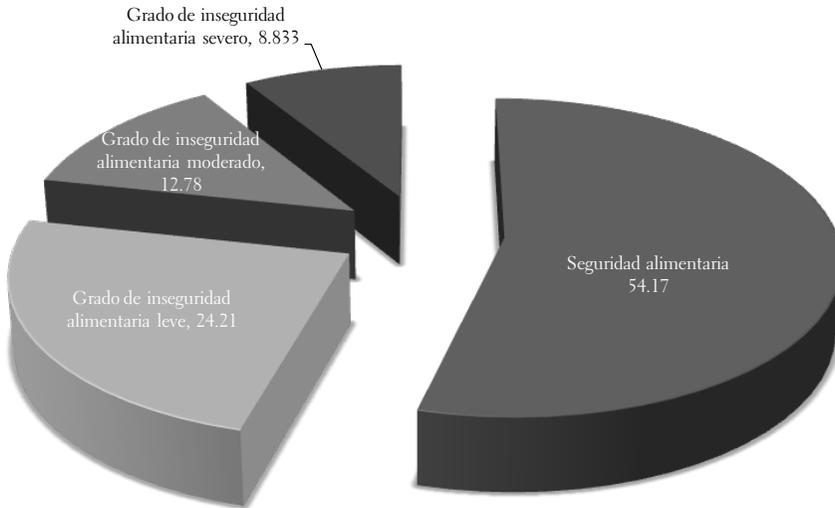
El grado de inseguridad alimentaria se obtiene en la Escala Mexicana de Inseguridad Alimentaria (EMSA), a partir de un conjunto de doce preguntas acerca de situaciones asociadas a las experiencias de hambre en los hogares. La escala identifica cuatro niveles: inseguridad alimentaria severa, moderada, leve y seguridad alimentaria.<sup>14</sup> Aun cuando cualquier nivel implica una restricción relevante en el acceso a la alimentación, existen diversos factores culturales y contextuales que pueden dificultar la comparación estricta del grado de seguridad alimentaria entre diferentes hogares, por lo que se suele prestar mayor atención a los grados moderado y severo de inseguridad alimentaria.

El porcentaje de hogares que experimentaron inseguridad alimentaria severa pasó de ocho en 2008 a 17 en 2009. Mientras que en 2008, 53 por ciento de los hogares en los que vivían menores de edad se encontraba en situación de seguridad alimentaria, en 2009 este porcentaje se redujo a 43. El cambio más dramático se observó en el porcentaje de hogares que declaró que algún niño había comido menos de lo que debería, dicho porcentaje pasó de 14 a 26.

---

<sup>14</sup> Para mayor información sobre la EMSA y las preguntas que la componen, consúltese el documento “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México”, disponible en la página de Internet del CONEVAL, [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx).

**Gráfica 3**  
**Grado de Seguridad Alimentaria (porcentaje de la población total)**



Mientras que en 7 por ciento de los hogares se reportó que en 2008 un niño o un adolescente habían padecido hambre, pero no habían comido, en 2009 este porcentaje fue próximo a 18. Un comportamiento similar se observó en el porcentaje de hogares donde disminuyó la cantidad de comida para los menores de edad (que pasó de 16 a 24); donde un menor de edad se acostó con hambre (que pasó de 7 a 15), y donde al menos un menor de edad comió sólo una vez o dejó de comer todo un día (que aumentó de 5 a 14). Asimismo, se realizó una comparación del indicador de carencia por acceso a la alimentación utilizado por el CONEVAL en la medición multidimensional de la pobreza; se trata de las personas que habitan en hogares con grados de inseguridad alimentaria “moderado” o “severo”. Se pudo apreciar que aun cuando las carencias de alimentación son más prevalentes en el estrato socioeconómico bajo (casi la mitad de la población del estrato socioeconómico bajo se encuentra en una situación de inseguridad alimentaria severa o moderada), el aumento de la inseguridad alimentaria tuvo lugar independientemente de la condición socioeconómica de la población.

**Tabla 1**  
**Pobreza multidimensional, México, 2008**

Indicadores de incidencia	Porcentaje	Millones de personas
<b>Pobreza multidimensional</b>		
Población en situación de pobreza multidimensional	44.2	47.2
Población en situación de pobreza multidimensional moderada	33.7	36.0
Población en situación de pobreza multidimensional extrema	10.5	11.2
Población vulnerable por carencias sociales	33.0	35.2
Población vulnerable por ingresos	4.5	4.8
Población no pobre multidimensional y no vulnerable	8.3	19.5
<b>Privación social</b>		
Población con al menos una carencia social	77.2	82.4
Población con al menos tres carencias sociales	30.7	32.8
<b>Indicadores de carencias sociales<sup>1</sup></b>		
Rezago educativo	21.7	23.2
Acceso a los servicios de salud	40.7	43.4
Acceso a la seguridad social	64.7	69.0
Calidad y espacios de la vivienda	17.5	18.6
Acceso a los servicios básicos en la vivienda	18.9	20.1
Acceso a la alimentación	21.6	23.1
<b>Bienestar</b>		
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	16.5	17.6
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar	48.7	52.0

Se reporta el porcentaje de la población con cada carencia social.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con base en la información provista por el CONEVAL considerando el MCS-ENIGH 2008.

El análisis anterior ofrece un panorama que evidencia una mayor inseguridad alimentaria de la población en 2009 con respecto a 2008.<sup>15</sup> Estos resultados constituyen un llamado a los responsables de la toma de decisiones de política pública para iniciar acciones correctivas para mitigar los efectos de la crisis económica, pues las limitaciones nutricionales en las etapas tempranas de la vida pueden tener consecuencias irreversibles para el desarrollo cognitivo, motriz y emocional de las personas que las padecen.

### *2.1.2 Asistencia a la escuela y trabajo infantil*

También se investigó cuáles han sido los ajustes desencadenados por la crisis económica en la asistencia a la escuela y la realización de actividades laborales por parte de los niños, las niñas y los adolescentes. Es necesario señalar que con la información disponible sólo se puede dar cuenta de la asociación de dichos fenómenos, pero no es posible establecer una relación causal entre ellos.

En particular, interesaba obtener información respecto a la asistencia a la escuela, tanto para el grupo general de menores de edad, como para grupos de población particulares (específicamente los niños de 3 a 5 años, de 6 a 11 años y los de 12 a 17 años).

En cuanto a la asistencia a la escuela, 85 por ciento de la población de 3 a 17 años de edad asistía regularmente a la escuela, tanto en 2008 como en 2009. Entre el grupo de 3 a 5 años parece haber disminuido la asistencia escolar y entre el grupo de 12 a 17 años parece haber aumentado (ver tabla 3).

---

15 Cabe destacar que la precisión de los datos obtenidos por ambas encuestas es diferente, pues la ENIGH 2008 es una encuesta con representatividad estatal y una muestra cercana a 35 000 hogares, mientras que la muestra del estudio es de 1 806 hogares. Sin embargo, las diferencias son estadísticamente significativas, como se puede constatar en el anexo estadístico.

Tabla 2  
Indicadores de desarrollo social en la población nacional y el 20% más pobre\*, 1992, 2000, 2006 y 2008

Dimensiones	1992		2000		2006		2008	
	20% más pobre	Nacional						
<b>EDUCACIÓN</b>								
Niños entre 8 y 12 años que no asisten a la escuela	8.9	5.1	6.2	3.4	3.5	1.9	3.4	2.1
Personas mayores de 15 años analfabetas	26.8	11.3	25.0	10.1	20.8	8.5	17.9	7.6
Personas mayores de 15 años con primaria incompleta	64.8	36.2	57.2	28.8	44.8	23.6	41.7	3.2
Jefes del hogar con educación básica o más	5.4	29.9	11.1	38.8	21.6	47.0	23.3	47.0
<b>COBERTURA<sup>a</sup></b>								
Primaria	95.2	94.8	94.8	94.8	94.4	94.4	95.0	95.0
Secundaria	67.8	83.8	83.8	83.8	93.0	93.0	94.2	94.2
Media superior	36.5	48.4	48.4	48.4	59.7	59.7	61.0	61.0
Superior	13.9	20.2	20.2	20.2	24.3	24.3	26.7	26.7
<b>CALIDAD DE LA EDUCACIÓN</b>								
Promedio en la prueba PISA de Matemáticas en México				2 386.8		404.2		N.D.
Promedio en la prueba PISA de Matemáticas de los países no miembros de la OECD				425.1		427.0		N.D.
Lugar que ocupa México respecto a países no miembros de la OECD en la prueba PISA de Matemáticas				9 de 13		18 de 26		N.D.

\* El 20% más pobre corresponde al 1er quintil. Los quintiles se construyeron usando el ingreso neto total per cápita.

a Porcentaje // b Promedio del crecimiento trimestral // 1 Cobertura: Indica el porcentaje de alumnos atendidos en un nivel educativo, con respecto a la población que representa la edad para cursar dicho nivel. // 2 PISA es una prueba de aptitudes aplicada a una muestra de alumnos de entre 15 años y 16 años que no están en primaria de los países miembros de la OECD. // Fuentes: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. // Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH 1992, 2000 y 2006 y ENOE 3er trimestre de 2008. // PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World. OECD.

**Tabla 3**  
**Porcentaje y número de personas para cada uno de los componentes**  
**de los indicadores de carencia social, México, 2008**

Componentes de los indicadores de carencia social	Porcentaje	Millones de personas
<b>REZAGO EDUCATIVO</b>		
Población de 3 a 15 años	10.5	3.03
Población de 16 años o más nacida hasta 1981	29.8	15.29
Población de 16 años o más nacida a partir de 1982	23.0	4.84

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con base en la información provista por el CONEVAL considerando el MCS-ENIGH 2008.

En lo que respecta al trabajo infantil, se puede apreciar una disminución de 20 por ciento a 15 por ciento, diferencia que es estadísticamente significativa en la participación laboral de las y los menores de 17 años de edad entre los dos años de estudio.<sup>16</sup> En síntesis, una vez ajustadas las diferencias socioeconómicas de la población entrevistada, se puede concluir que no existe evidencia suficiente para inferir la existencia de aumentos significativos en la inasistencia escolar o en la participación laboral de los menores de edad como consecuencia de la crisis económica de 2009.

Una forma adicional de trabajo, generalmente no analizada en las encuestas, es la realización de trabajo doméstico. Si bien este tipo de actividad puede responder a aspectos de responsabilidad y colaboración dentro de los hogares, en muchas circunstancias puede tener un efecto negativo sobre los niños y las niñas que son obligados a realizarla, especialmente cuando se convierte en una negación del derecho a la educación y del derecho al juego y al esparcimiento.

Con el propósito de disponer de una visión más precisa del trabajo infantil, se combinó la declaración de la población entrevistada acerca de la realización de trabajo extra doméstico y del trabajo doméstico considerado indispensable.<sup>17</sup>

16 El rango de edad elegido (12 a 17 años) obedece a que en la ENIGH 2008 se pregunta por participación laboral a las personas de 12 años en adelante. Así, con fines comparativos, se decidió utilizar el mismo rango de edad en ambas encuestas.

17 Una actividad infantil o juvenil fue considerada indispensable para el hogar cuando en la entrevista se señaló que de no ser realizada, algún otro integrante del hogar tendría que dejar de trabajar.

Según la encuesta, en 2009, uno de cada nueve niñas, niños y adolescentes (11%) realizaba alguna actividad doméstica o extradoméstica indispensable para el funcionamiento de su hogar.

De acuerdo con esta información, si bien los hogares parecen haber experimentado una situación económica más desfavorable en 2009, como lo sugiere —entre otros factores— la información relativa al acceso a la alimentación, los mecanismos de ajuste que ha llevado a cabo la población para paliar los efectos de la crisis no parecen haber involucrado un incremento de la participación laboral ni una menor asistencia escolar de los niños, niñas y adolescentes.

Es necesario apuntar, no obstante, que esta información sobre la asistencia escolar y el trabajo infantil debe ser interpretada con cautela, pues refleja la situación socioeconómica de las familias a mediados de 2009, por lo que es posible que los efectos de la crisis todavía no se sintieran completamente, y ello hace necesario contar con información actualizada al respecto.

### *2.1.3 Situación económica del hogar*

Si bien el objetivo de la investigación no era determinar con precisión la magnitud de la reducción del ingreso experimentada por los hogares entre los años 2008 y 2009,<sup>18</sup> ésta sí permitió contar con una apreciación general de la percepción de la población respecto a esta tendencia (ver tabla 4).

De acuerdo con los datos obtenidos, en seis de cada diez hogares la persona entrevistada afirmó que en los primeros siete meses de 2009 había recibido un ingreso menor, o mucho menor, que en el mismo periodo de 2008. En términos generales, 54 por ciento de la población declaró que en 2009 se encontraba en una situación económica peor, o mucho peor, que en 2008.

---

18 Las encuestas de ingresos requieren de una gran cantidad de información sobre las distintas fuentes por las cuales los hogares reciben recursos monetarios, así como un tamaño de muestra considerable debido a la alta variabilidad de los datos de ingreso de los hogares. Por lo anterior, se decidió que en este estudio se recopilara información de tipo cualitativo que permitiera conocer las principales tendencias de esta variable, en lugar de un dato específico que pudiera estar sujeto a un alto margen de error estadístico.

**Tabla 4**  
**Indicadores de desarrollo social en la población nacional y el 20% más pobre\*, 1992, 2000, 2006 y 2008**

	1992		2000		2006		2008	
	20% más pobre	Nacional	20% más pobre	Nacional	20% más pobre	Nacional	20% más pobre	Nacional
<b>INGRESO</b>								
Ingreso corriente total mensual per cápita promedio <sup>7</sup>	\$641.53	\$3,191.27	\$610.54	\$3,127.42	\$862.47	\$3,641.48	\$741.33	\$3,527.42
Personas en pobreza de capacidades <sup>a</sup>	29.7	31.8	20.7	25.2				
Personas en pobreza de patrimonio <sup>a</sup>	53.1	53.6	42.6	47.4				
Crecimiento anual promedio del PIB per cápita <sup>ab</sup>	1.9 [1991-92]	3.8 [1999-00]	3.1 [2005-06]	0.5 [2007-08]				
Inflación promedio <sup>a</sup>	15.4 [1991-92]	10.6 [1999-00]	3.7 [2005-06]	5.1 [2007-08]				

\* El 20 por ciento más pobre corresponde al 1er quintil. Los quintiles se construyeron usando el ingreso neto total *per cápita*.

<sup>a</sup> Porcentaje

<sup>b</sup> Promedio del crecimiento trimestral

<sup>7</sup> Cifras en pesos de agosto de 2006

**Fuentes:**

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH 1992, 2000 y 2006 y ENOE 3er trimestre de 2008.

Indicadores de desarrollo social en la población nacional y el 20% más pobre\*, 1992, 2000, 2006 y 2008.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de avance 2006. ONU.

Los datos del cuadro cuatro reflejan la percepción acerca del contexto económico en el cual se desarrollaba la vida de las familias mexicanas en 2009, a la vez que ayudan a comprender algunos de los posibles efectos de la crisis sobre la visión de la población encuestada acerca de sus niveles de vida, consumo y bienestar, mismos que se describen más adelante.

#### *2.1.4 Consumo de bienes y servicios*

La percepción de la población sobre la reducción del ingreso estuvo asociada con una aparente disminución del consumo. En virtud de los objetivos de la investigación, era de especial interés explorar su efecto sobre aquellos bienes y servicios<sup>19</sup> relacionados específicamente con el desarrollo de los niños, las niñas y los adolescentes.

Es preciso señalar que, en todos los casos, la población del estrato socioeconómico bajo es la que enfrenta las mayores dificultades para satisfacer las necesidades esenciales de las niñas y los niños, por lo que se sugiere explorar los mecanismos institucionales tendientes a aminorar la vulnerabilidad de este segmento de la población.

Las mayores dificultades para poder efectuar los gastos cotidianos que declara la población podrían verse reflejadas en la imposibilidad de asegurar el derecho a la educación y a la salud de las niñas y de los niños (ver tabla 5).

A pesar de que no se observó un aumento significativo de la inasistencia escolar entre 2008 y 2009, el hecho de que en el último año en uno de cada cinco hogares del estrato socioeconómico bajo se haya mencionado no haber contado con el suficiente dinero para enviar a los niños y niñas a la escuela, supone un punto de alerta para evitar el riesgo de que estos niños abandonen la escuela de manera definitiva.

También merece atención el hecho de que uno de cada cuatro hogares del estrato socioeconómico bajo haya declarado que habían tenido que dejar de visitar al doctor o de comprar las medicinas que necesitaban los niños del hogar.

---

19 Si bien los gastos en servicios básicos del hogar no benefician exclusivamente a los menores de edad sino a todos sus integrantes, fueron incluidos por representar servicios indispensables para el desarrollo de las actividades cotidianas de la población infantil.

Tabla 5  
Indicadores de desarrollo social en la población nacional y el 20% más pobre\*, 1992, 2000, 2006 y 2008

	1992		2000		2006		2008	
	20% más pobre	Nacional						
<b>ALIMENTACIÓN</b>								
Consumo mensual en alimentos per cápita <sup>7,8</sup>	\$364.11	\$844.03	\$323.73	\$743.21	\$424.61	\$831.77	\$403.92	\$776.23
Gasto en alimentos con respecto al total <sup>a,13</sup>	51.6	34.4	48.6	29.3	42.7	28.3	46.1	33.6
Personas en pobreza alimentaria <sup>a</sup>		21.4		24.1		13.8		18.3
Intensidad de la pobreza alimentaria <sup>9</sup>		0.071		0.084		0.042		0.058
Desigualdad de la pobreza alimentaria <sup>10</sup>		0.033		0.041		0.019		0.027

\* El 20 por ciento más pobre corresponde al 1er quintil. Los quintiles se construyeron usando el ingreso neto total *per cápita*.

<sup>a</sup> Porcentaje

<sup>7</sup> Cifras en pesos de agosto de 2006

<sup>8</sup> Consumo en alimentos se refiere al gasto monetario e ingreso no monetario en alimentos

<sup>9</sup> Este indicador es una medida de las distancias de ingresos de los hogares pobres a la línea de la pobreza alimentaria. Mientras más se aproxime su valor a la proporción de la población en situación de pobreza alimentaria, más profunda será la pobreza. Se obtiene a partir del índice Foster-Greer-Torbecke (FGT [a]).

<sup>10</sup> Este indicador es una medida de la desigualdad de los ingresos entre las personas en situación de pobreza alimentaria. Se obtiene a partir del índice Foster-Greer-Thorbecke (FGT [a]).

<sup>13</sup> El porcentaje está calculado en base el gasto monetario.

Fuentes: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. // Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH 1992, 2000 y 2006 y ENEO 3er trimestre de 2008. // PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World. OECD. // Primera Encuesta sobre Discriminación en México, 2005. Sedesol y Conapred. // Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de avance 2006. ONU. // Sistema para el análisis de la estadística educativa. SEP. // INEGI, Tabulados de la ENF y ENEO (segundo trimestre del año en cuestión). // Rivera Dommarco J y Col., Nutrición y Pobreza: Política Pública Sustentada, 2008. // Sistema Nacional de Información en Salud. // CONAPO, República Mexicana: Indicadores demográficos, 1990-2050.

### *2.1.5 Estrategias de los hogares para enfrentar la crisis*

Un último elemento de interés se refiere a las estrategias en los hogares ante una prolongación de los efectos de la crisis económica. En este estudio se evaluaron las que utilizaron los hogares durante 2009 para enfrentar la reducción en sus ingresos, así como las que estarían dispuestos a seguir para mejorar la situación económica del hogar.

A pesar de que no ha habido cambios estadísticamente significativos en la participación laboral de la población infantil y juvenil, en 2 por ciento de los hogares los entrevistados reportaron que sus integrantes estarían dispuestos a poner a trabajar a los niños, las niñas y los adolescentes en el hogar para mejorar su situación económica. En 6 por ciento de los hogares se reportó que algún integrante del hogar se había ido a trabajar a los Estados Unidos por falta de dinero o recursos, cifra que coincide con 6 por ciento de los hogares en los que se dijo estar dispuestos a que algún integrante migrase ante eventuales dificultades económicas.

Asimismo, en 8 por ciento de los hogares se afirmó estar dispuestos a dejar de ir al doctor como respuesta ante situaciones de dificultad económica.

En uno de cada tres hogares se mencionó estar dispuestos a comprar comida más barata o una menor cantidad de ella para mejorar la situación económica de su hogar y en dos de cada tres se reportó haber recurrido a esta estrategia en 2009. Esta información coincide con el aumento observado en la inseguridad alimentaria.

Finalmente, cabe mencionar que en casi cuatro de cada diez hogares entrevistados en 2009 se señaló que alguno de sus integrantes se había visto obligado a conseguir otro empleo o a vender diversos productos por falta de dinero o de recursos; en una proporción similar de hogares se dijo estar dispuestos a recurrir a esas actividades para mejorar su situación económica. Por otra parte, se debe destacar que un porcentaje relativamente alto de hogares declaró tener acceso a las redes de protección social del Estado mexicano: en 17 por ciento de los hogares se afirmó recibir apoyo del programa Oportunidades (en el nivel socioeconómico bajo este porcentaje llegó a 39%). En este contexto, cabe señalar que tanto este programa como el de Apoyo Alimentario ampliaron su cobertura e incrementaron el monto de sus transferencias para paliar los efectos de las crisis alimentaria y económica entre las familias de menores ingresos.

Tabla 6  
Pobreza multidimensional, México, 2008

Indicadores de incidencia	Porcentaje	Millones de personas
<b><i>Pobreza multidimensional</i></b>		
Población en situación de pobreza multidimensional	44.2	47.2
Población en situación de pobreza multidimensional moderada	33.7	36.0
Población en situación de pobreza multidimensional extrema	10.5	11.2
Población vulnerable por carencias sociales	33.0	35.2
Población vulnerable por ingresos	4.5	4.8
Población no pobre multidimensional y no vulnerable	18.3	19.5
<b><i>Privación social</i></b>		
Población con al menos una carencia social	77.2	82.4
Población con al menos tres carencias sociales	30.7	32.8
<b><i>Indicadores de carencias sociales</i></b>		
Rezago educativo	21.7	23.2
Acceso a los servicios de salud	40.7	43.4
Acceso a la seguridad social	64.7	69.0
Calidad y espacios de la vivienda	17.5	18.6
Acceso a los servicios básicos en la vivienda	18.9	20.1
Acceso a la alimentación	21.6	23.1
<b><i>Bienestar</i></b>		
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	16.5	17.6
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar	48.7	52.0

Se reporta el porcentaje de la población con cada carencia social.  
Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con base en la información provista por el CONEVAL, considerando el MCS-ENIGH 2008.

Asimismo, 57 por ciento de los menores de edad estaba afiliado a algún servicio médico; de ellos, 56 por ciento estaba inscrito al Seguro Social, ISSSTE, Pemex, Seguro de la Defensa o Marina, en tanto que 41 por ciento lo estaban al Seguro Popular o al Seguro Médico para una Nueva Generación. Esto significa que existen canales y herramientas institucionales en marcha que permiten, aparentemente, agilizar la entrega de bienes y servicios que ayuden a mitigar los efectos de la crisis económica global en los hogares que los han resentido de forma más directa, con particular énfasis en aquellos donde hay niños, niñas y adolescentes.

**Tabla 7**  
**Porcentaje y número de personas para cada uno de los componentes**  
**de los indicadores de carencia social, México, 2008**

Componentes de los indicadores de carencia social	Porcentaje	Millones de personas
<i>Acceso a los servicios de salud<sup>1</sup></i>		
Población afiliada al Seguro Popular	19.1	20.38
Población afiliada al IMSS	30.7	32.79
Población afiliada al ISSSTE o ISSSTE estatal	6.6	7.04
Población afiliada a PEMEX, Defensa o Marina	0.9	0.95
Población afiliada a otras instituciones	2.0	2.13
<i>Acceso a la seguridad social</i>		
Población ocupada sin acceso a la seguridad social	62.3	26.69
Población no económicamente activa sin acceso a la seguridad social	54.5	14.77
Población de 65 años y más sin acceso a la seguridad social	34.0	2.37

<sup>1</sup> Se presenta la composición de la población sin carencia, según institución de afiliación o inscripción. Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con base en la información provista por el CONEVAL considerando el MCS-ENIGH 2008.

### 3. EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2003-2010

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se ejerce a través de tres grupos funcionales:<sup>20</sup> Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Gobierno. Adicionalmente se incluye el grupo Otras<sup>21</sup> de Gasto No Programable.

Bajo estas consideraciones, las funciones del grupo funcional de desarrollo social concentran entre el 45 y el 47.5 por ciento de los recursos aprobados para el PEF. Por su parte, a las funciones de desarrollo económico, de gobierno y otras se les asignan entre 23.5 y 24.2, 6.0 y 6.3 y 21.0 y 21.9 por ciento en ese orden.

Las funciones que integran el grupo funcional del Desarrollo Social son:

- ◆ **Seguridad Social.** Comprende las actividades que desarrollan las dependencias y entidades en servicios de salud, prestaciones económicas y sociales, tanto a la población asegurada como a la no asegurada.
- ◆ **Educación.** Comprende la prestación de los servicios educativos en todos los niveles.
- ◆ **Salud.** Comprende las actividades relacionadas con la prestación de servicios colectivos y personales y la generación de recursos para la salud.
- ◆ **Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional.** Contempla las acciones de financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura urbana; así como el financiamiento para el mejoramiento y adquisición de la vivienda y acciones de desarrollo regional.
- ◆ **Asistencia Social.** Comprende los programas especiales y acciones relacionadas con la distribución y dotación de alimentos y bienes básicos y de consumo generalizado a la población marginada, así como los

20 En 2004 se fortalecieron los criterios para integrar la Clasificación Funcional del Gasto a efecto de mejorar la estructura con la que se distribuyeron los recursos, de acuerdo con las actividades que realiza el Sector Público en cumplimiento de sus responsabilidades y atribuciones. El propósito es agrupar las funciones que desarrollaron las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal conforme al impacto que generen sus actividades en los ámbitos social, económico y de gobierno.

21 Comprende los pagos de compromisos inherentes a la contratación de Deuda; el gasto devengado no pagado de ejercicios fiscales anteriores; las participaciones y aportaciones a entidades federativas, así como aquellas actividades no susceptibles de etiquetar en las funciones existentes.

servicios que se prestan a grupos con necesidades especiales como niños y/o discapacitados (incluye albergues y servicios comunitarios).

- ◆ **Agua Potable y Alcantarillado.** Contempla el abastecimiento de agua potable, la operación y el desarrollo de la infraestructura de la misma y la construcción y ampliación de obras de drenaje y plantas de tratamiento de aguas residuales.

De los montos asignados, en promedio el 84 por ciento se orienta a los servicios de Educación, Salud y Seguridad Social, el restante 16 por ciento, aproximadamente, se distribuye entre los servicios de Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional, Asistencia Social y Agua Potable y Alcantarillado.

En la gráfica 4 se presenta la evolución del presupuesto —en millones de pesos— asignado a cada una de estas funciones, así como la de la pobreza (en porcentaje de la población).

Como se puede apreciar el gasto en el grupo funcional del Desarrollo Social se ha incrementado en los últimos años, principalmente en Seguridad Social, Educación y Salud; de igual forma se ha incrementado el porcentaje de la población que se encuentra en alguno de los tipos de pobreza.<sup>22</sup>

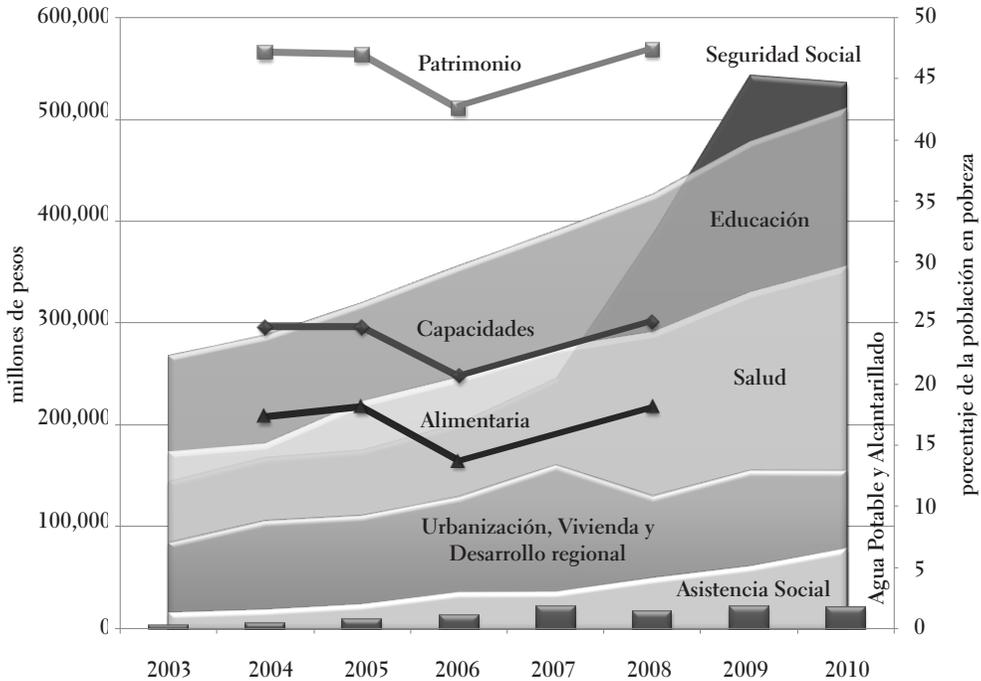
---

22 *Pobreza alimentaria:* incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar en comprar sólo los bienes de dicha canasta.

*Pobreza de capacidades:* insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines.

*Pobreza de patrimonio:* insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

Gráfica 4  
Funciones del Gasto en Desarrollo Social vs Pobreza



#### 4. CONCLUSIONES

El período que comprende los años de 2003 a 2008 se ha caracterizado por tener estabilidad financiera (tipo de cambio, inflación, tasas de interés), crecimiento económico estable pero limitado, disminución de la pobreza y la deuda externa, así como crecimiento del gasto social y las remuneraciones. Por el contrario, en 2009 la economía mexicana sufrió una crisis económica que ha representado puntos de inflexión a la baja en los principales indicadores socioeconómicos del país. Estos períodos se caracterizan por disminuciones significativas en el PIB (-6%), PIB *per cápita* y aumentos en la pobreza.

Sin embargo, durante la crisis de 2009, a diferencia de aquella de 1995, distintas variables han mostrado un comportamiento relativamente estable tal como la inflación, la tasa de interés, el tipo de cambio y la deuda externa. A estos

elementos, habría que agregar que la dependencia estructural de la economía mexicana a la norteamericana y el carácter internacional de la crisis de 2009, han significado que se añadan otros elementos negativos que no estaban presentes en la crisis de 1995 tal como la disminución de las remesas, el turismo y las exportaciones mexicanas.

Como parte de la protección social, México ha puesto en marcha reformas que permiten mayor transparencia y focalización del gasto público social. Se han implementado mecanismos claros de asignación de recursos en la mayor parte de los programas y las evaluaciones se enfocan en la medición de indicadores de resultados. Asimismo, se blindó el gasto destinado al desarrollo social al establecer que éste no puede disminuir en términos reales de un ejercicio fiscal a otro y ante la crisis se aumentó en el presupuesto de los principales programas de apoyo a la población más vulnerable. También se amplió la red de protección social ante riesgos futuros y presentes sobre todo para la población más pobre, que tiende a ser la de menor cobertura, por lo que se crearon programas como el Seguro Popular, 70 y más, Oportunidades, entre otros.

El gasto social ha aumentado en términos reales, así como los programas con eficiencia distributiva; sin embargo, esto sólo ha ocurrido en años recientes, por lo que debe plantearse una estrategia de largo plazo que concentre los esfuerzos de los programas en lograr una distribución más equitativa del ingreso, así como en mejorar el acceso a servicios básicos de educación, salud e infraestructura. El gasto público total continúa siendo regresivo, lo que sugiere la necesidad de un replanteamiento o eliminación de programas.

Como ya se ha dicho en este documento, no es posible afirmar que la crisis económica de 2008-2009 haya sido el motivo principal de la percepción de la reducción del ingreso, ni que el incremento en el gasto social haya contribuido a la disminución de la pobreza, ni modificado la tendencia que esta presenta.

Lo que sí se puede apreciar es que la inseguridad alimentaria severa creció; la cantidad de comida para los menores de edad disminuyó; aumentó el número de menores de edad que se acostó con hambre, así como que un menor de edad comió sólo una vez o dejó de comer todo un día, durante el periodo. La asistencia a la escuela, aparentemente, es la que mantuvo la regularidad en la población de 3 a 17 años de edad.

Adicionalmente, los hogares recibieron un ingreso menor, o mucho menor en 2009, lo que implicó modificar sus hábitos de consumo y priorizar el destino del gasto familiar.

Cabe señalar, que un porcentaje relativamente alto de hogares tiene acceso a las redes de protección social del Estado, lo que permitió mitigar algunos de los efectos derivados de la crisis.

Sin embargo, la información puede ser considerada como un elemento de reflexión en el ámbito de las políticas públicas, pues la mayoría de la población mexicana declaró enfrentar mayores dificultades económicas en el año 2009.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

- Beccaria, Luis, Valeria Esquivel y Roxana Maurizio (2005), “Empleo, salarios y equidad durante la recuperación reciente en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, Vol. 45, Núm. 178.
- Bortz, Jeffrey L. y Salvador Mendiola (1991), “El impacto social de la crisis económica de México”, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 53, Núm. 3.
- Buvinic, Mayra (2009), “The gender perspectives of the Financial Crisis”, recuperado de <http://www.un.org/womenwatch/feature/financialcrisis/>.
- Cameron, Lisa A. (2000), “The Impact of the Indonesian Financial Crisis on Children: An Analysis Using the 100 Villages Data”, *Innocenti Working Paper No. 81*, UNICEF.
- Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Equipos MORI y Banco Mundial (2007), “Encuesta de Percepción de Planes Sociales en Argentina, 2007” recuperado de <http://www.cedlas.org/epps>.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2009), *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, México, CONEVAL, recuperado de <http://www.coneval.gob.mx>.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y Unicef México (2009), *La niñez y la adolescencia en el contexto de la crisis económica global: el caso de México*, México, recuperado de <http://www.coneval.gob.mx>
- Corner, Lorraine (2009), “The differential impact on women, men and children of fiscal responses to the global economic crisis”, recuperado de: [http://www.unicef.org/eapro/Lorraine\\_Corner\\_Gender\\_analysis\\_of\\_fiscal\\_responses\\_to\\_the\\_global\\_crisis\\_21DEC\\_2009.pdf](http://www.unicef.org/eapro/Lorraine_Corner_Gender_analysis_of_fiscal_responses_to_the_global_crisis_21DEC_2009.pdf).
- Duncan, Greg J. y Early Childhood Development (1994), “Economic Deprivation and Early Childhood Development”, *Child Development*, Vol. 65, Núm. 2, *Children and Poverty*.
- Eloundou-Enyegue, Parfait M. y Julie Davanzo (2003), “Economic Downturns and Schooling Inequality, Cameroon, 1987-95”, *Population Studies*, Vol. 57, Núm. 2.
- Fiszbein, Ariel (2003), “The Argentine crisis and its impact on household welfare”, recuperado de <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/20140/lcg2200i-Fiszbein.pdf>.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) México (2010), *Los derechos de la infancia y la adolescencia en México: una agenda para el presente*.

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2008). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2007, recuperado de <http://www.inegi.org.mx>
- International Monetary Fund (2009), “World Economic Outlook. Crisis and recovery.” World Economic and Financial Surveys. U.S.A., International Monetary Fund, recuperado de <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/01/pdf/text.pdf>
- Mendoza, Ronald (2009), “Aggregate Shocks, Poor Households and Children: Transmission Channels and Policy Responses”, *UNICEF Social Policy Working Paper Series*, recuperado de [http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Postscript\\_Formatted\\_AGGREGATE\\_SHOCKS\\_AND\\_CHILDREN\\_3.04.09\(1\).pdf](http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Postscript_Formatted_AGGREGATE_SHOCKS_AND_CHILDREN_3.04.09(1).pdf)
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social e Instituto Nacional de Estadísticas (2004), Encuesta Nacional de Actividades de Niños y Adolescentes (2003). Trabajo Infantil en Chile, recuperado de <http://www.trabajoinfantil.cl/>
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (2009), The State of Food Insecurity in the World. Economic crises — impacts and lessons learned, disponible en <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/i0876e/i0876e.pdf>
- Pacheco, Edith y Susan Parker (2001), “Movilidad en el mercado de trabajo urbano: evidencias longitudinales para dos periodos de crisis en México”, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 63, Núm. 2.
- Paxson, Christina (2004), “Child Health and Economic Crisis in Peru”, recuperado de [http://weblamp.princeton.edu/~chw/papers/paxson\\_schady\\_peru.pdf](http://weblamp.princeton.edu/~chw/papers/paxson_schady_peru.pdf)
- Tho Dat, Tran (2002), “Social Impact of the East Asian Crisis and Household: Coping Mechanisms in Vietnam”, recuperado de <http://www.eadn.org/Social%20Impact%20of%20the%20East%20Asian%20Crisis%20and%20Household%20Coping.pdf>
- United Nations Children’s Fund (UNICEF) (2009), “Impact of the Economic Crisis: Conference Report”, recuperado de [http://www.unicef.org/eapro/Impact\\_of\\_the\\_Economic\\_Crisis\\_on\\_Children\\_Conference\\_Report.pdf](http://www.unicef.org/eapro/Impact_of_the_Economic_Crisis_on_Children_Conference_Report.pdf)
- World Bank (2009), “Turkey Welfare Monitoring Survey”, recuperado de <http://www.worldbank.org/>

# Impactos regionales de la política fiscal federal\*

José Saucedo\*\*

## RESUMEN

**L**a presente investigación cuantifica, para el caso mexicano, los impactos regionales que genera la política fiscal implementada por el gobierno federal, a través del cálculo de los flujos fiscales que se generan entre las diversas regiones, obteniendo con ello una medida de los efectos redistributivos interregionales que se generan a través de la implementación de la política presupuestaria del gobierno central.

Particularmente nos centramos en el cálculo de las llamadas balanzas fiscales regionales, lo cual nos permite observar como la política fiscal diseñada por el Estado tiene, necesariamente, repercusiones espaciales; dado que resume los efectos territoriales de la actividad gubernamental.

**Palabras clave:** *federalismo fiscal, política fiscal, balanza fiscal, flujos interregionales, incidencia fiscal.*

## ABSTRACT

**T**he present investigation quantifies, for the Mexican case, the regional impacts of federal fiscal policy, through calculate the fiscal flows that are generated among the diverse regions; obtaining with it a measure of the interregional redistributitional effects that are generated through the implementation of the central government's budgetary policy.

---

\* El presente documento representa un brevísimo resumen de todo un amplio trabajo de investigación cuyo reporte supone un documento de poco más de trescientas cuartillas y un anexo estadístico en disco compacto. En éste se detallan todos y cada uno de los supuestos, hipótesis e indicadores utilizados para la imputación tanto de los ingresos como de los gastos del sector público. La bibliografía citada al final de este documento da cuenta de ello.

\*\* Maestro en Economía Aplicada por El Colegio de la Frontera Norte. Se ha desempeñado como Director Regional de El Colegio de la Frontera Norte y en la actualidad es catedrático de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Autónoma de Baja California donde coordina el área de economía.

Particularly we center ourselves in the calculation of the calls regional fiscal balances, that which allows us to observe how the fiscal policies designed by the federal State has, necessarily, spatial repercussions; since it summarizes the territorial effects of the government activity.

**Keywords:** *fiscal federalism, fiscal policies, fiscal balance, interregional flows, fiscal incidence.*

## INTRODUCCIÓN

En el análisis de las relaciones existentes entre el gobierno central y los gobiernos regionales cobran interés particular las referidas a las cuestiones de índole fiscal, dado que éstas se constituyen como un icono que priva en dicha relación. En este aspecto, para hablar de un tipo de relación existente, en términos de eficiencia o equidad por ejemplo, se hace necesario conocer la situación que observa cada una de las regiones en el acuerdo o sistema que prive en términos fiscales de dicha relación. Importante es entonces conocer ¿cómo? y ¿cuánto?, cada región, aporta y se beneficia de dicho pacto. Esto último es posible saberlo a través del cálculo de los flujos de recursos que subsisten entre las partes debido al sistema fiscal acordado.

Este simple, pero a la vez complicado ejercicio, permite obtener un saldo de dichos flujos denominado balanza fiscal.

Las llamadas balanzas fiscales regionales permiten conocer, principalmente, como la acción del sector público central origina flujos fiscales entre regiones en la medida en que, a través del diseño de la política fiscal, los impuestos y gastos públicos se distribuyen territorialmente. De esta manera el saldo para cada región se obtiene a través de la simple diferencia entre sus pagos o aportaciones, al sostenimiento del conjunto del gasto público del gobierno central, y los beneficios derivados de éste.

La información, obtenida del ejercicio mencionado, resulta un insumo clarificador del estado que guardan las relaciones, que en materia fiscal, subsisten entre las diversas regiones que conforman un Estado o nación, y da idea sobre el grado de eficiencia y equidad alcanzado por el sistema fiscal interregional acordado entre éstas y el gobierno central. Ello puede dar pauta a establecer

si el efecto del ejercicio presupuestario, a nivel central, puede o no potenciar el desarrollo equilibrado de las diversas regiones.

### **El estado de la cuestión**

El análisis de los flujos fiscales interregionales no es nuevo, por supuesto, donde se maneja dinero surge siempre polémica, y esta no es ajena al ámbito territorial; por lo que este tipo de debates ha existido desde hace ya bastante tiempo. Sin embargo, no es hasta hace poco, con la disponibilidad de información a nivel regional y el desarrollo mismo de los fundamentos teóricos y metodológicos, que ha tenido un renovado auge, no ajeno así a polémica alguna.

Para llevar a cabo el cálculo de las balanzas fiscales es necesario contar con la información territorializada de los ingresos y gastos públicos, donde generalmente la estadística presupuestaria gubernamental no es muy específica. En esa línea, se reconoce que las primeras concretas aproximaciones de imputación territorial del gasto y del ingreso público, que permiten este tipo de análisis, datan de los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado y evidentemente se han desarrollado a partir de las aportaciones de las teorías de incidencia impositiva y de incidencia del gasto público.<sup>1</sup>

Finalmente, cabe anotar que si bien las bases procedimentales parten esencialmente de los trabajos ya reseñados, la proliferación de estudios lejos de favorecer su convergencia, ponen de manifiesto la enorme diversidad de opciones, sobre todo porque existe una amplia gama de criterios a la hora de generar las variables asociadas a la imputación que, por otro lado, están necesariamente relacionadas a la disponibilidad de información a nivel regional.

### **El caso mexicano**

En cuanto a México se refiere, Gamboa y Messmacher (2003) realizan un pequeño ejercicio que, a grosso modo, intenta aproximar una balanza fiscal regional; si bien su trabajo se centra en el efecto del sistema de transferencias en el cre-

---

<sup>1</sup> Véanse, por ejemplo, los trabajos de Mushkin (1956, 1957), Catsambas (1978), Short (1978, 81, 84), etcétera.

cimiento regional, ellos calculan lo que llaman las transferencias interestatales netas con la idea de poder compararlas con ciertos indicadores de desarrollo interestatal. Sin embargo, el ejercicio es incompleto, sobre todo por el lado de lo que denominan reintegros (las transferencias del gobierno central hacia los estados), y además confuso a la hora de determinar los saldos absolutos y *per cápita* de dichas transferencias.

Al margen de este vago intento, la mayoría de los estudios que analizan el sistema de transferencias intergubernamentales dan cuenta de la necesidad de un sistema redistributivo y promotor del desarrollo equilibrado, cuestión que no parece difícil de aceptar dadas las enormes diferencias regionales encontradas en México. Sin embargo, al no dar datos concretos sobre el origen jurídico-geográfico del total de dichas transferencias, el determinar el grado de equidad y redistribución interregional del mismo, se torna por lo menos difícil y poco claro.

### Aspectos metodológicos

La metodología utilizada para llevar a cabo el cálculo de las balanzas fiscales regionales ha evolucionado a lo largo del tiempo. Sin embargo, el objetivo sigue siendo el mismo; es decir, se pretende aproximar los flujos económicos concretos (ingresos y gastos públicos) generados como consecuencia de la acción fiscal de la administración pública central en cada uno de sus territorios. En otras palabras, se intenta valorar la incidencia territorial de la actividad financiera del gobierno, y con ello conocer los efectos generados por la política fiscal sobre los ciudadanos residentes en un determinado territorio.

En este sentido, los trabajos desarrollados encuadran este tipo de análisis bajo dos rasgos característicos (enfoque y ámbito). Respecto al enfoque utilizado para determinar los flujos fiscales, en la actualidad se reconocen mayormente el enfoque del flujo monetario y el enfoque del flujo carga-beneficio.

El enfoque del flujo monetario tiene como criterio fundamental la imputación directa del ingreso o gasto en el territorio o jurisdicción específica donde se realiza. Mientras que el enfoque del flujo carga-beneficio realiza la imputación de acuerdo con el lugar de residencia de los individuos que directamente se ven afectados.

Respecto al ámbito, observamos que es necesario establecer ciertas delimitaciones para poder ubicar este tipo de análisis y que a la postre nos servi-

rán, incluso para efectos comparativos. Estas son: la delimitación de los entes gubernamentales muestra (ámbito espacial); de entre estos elementos de análisis, identificar los sectores funcionales que nos serán de utilidad (ámbito institucional); una vez esto, concretar el tipo de operaciones a evaluar (ámbito operacional); y por último, establecer el periodo que abarcará el análisis propuesto (ámbito temporal).

Es claro que cada una de estas características podrá abordarse, en mayor o menor grado, en la medida en que se cuente con la información respectiva.

### **Enfoques sobre la imputación territorial de los ingresos públicos**

Siguiendo los dos enfoques identificados, ahora es importante separar el rubro de los ingresos del de los gastos, dado que presentan problemáticas diferentes y que, por tanto, son abordados desde enfoques teóricos distintos.

En cuanto a los ingresos públicos, el enfoque del flujo monetario toma en cuenta el lugar donde se origina el impuesto. Desde esta perspectiva, implícitamente, se está valorando la importancia relativa de la actividad económica de cada territorio. Sin embargo, esta opción no es, desde el punto de vista de la incidencia, de gran valía dado que existe el problema de la traslación; es decir, los impuestos generados en un territorio no son necesariamente soportados por los residentes de éste.

Por el contrario, el enfoque del flujo carga-beneficio sí toma en cuenta éste problema e intenta examinar sobre quien recae, finalmente, después de la cadena de traslación que pueda tener lugar la carga impositiva. Esta perspectiva tiene sustento en la teoría de la incidencia impositiva, la cual todavía presenta, para ciertos impuestos, resultados ambiguos; por tanto, las hipótesis de incidencia asumidas determinarán en gran medida la distribución de la carga impositiva y, con ello, los resultados obtenidos.

### **Enfoques sobre la imputación territorial de los gastos públicos**

En cuanto al gasto público se refiere, también tienen cabida los dos enfoques ya señalados. Sin embargo, el análisis territorial en este rubro presenta una complejidad mayor debido a que el gasto público produce dos tipos de efectos totalmente

diferentes. Por un lado, el gasto público sirve para financiar unos bienes y servicios que presta a los ciudadanos sin contrapartida directa y, por otro, permite realizar pagos concretos para adquirir los insumos necesarios para producir esos bienes y servicios.

Atendiendo a lo anterior, el enfoque del flujo monetario atenderá a la localización geográfica del gasto desde dos perspectivas posibles; la primera tendrá en cuenta la localización geográfica del lugar donde se realiza el gasto y una segunda que tiene en cuenta el lugar de residencia de los perceptores de los pagos. En el enfoque del flujo carga-beneficio se atenderá a la localización de los beneficiarios de los bienes y servicios que ese gasto permite producir.

Desde el primer enfoque, la imputación territorial del gasto puede llegar a ser un proceso relativamente sencillo, en la medida en que exista la información regionalizada de las partidas de gasto. Sin embargo, esto no siempre es así, y en dichas circunstancias es preciso establecer hipótesis de incidencia relativas al lugar donde se materializa el gasto. Ello supone contar con información complementaria ampliamente detallada a nivel regional.

Por otro lado, el enfoque del flujo carga-beneficio permite asignar el gasto en la región donde reside el beneficiario de éste, independientemente de donde se produce el servicio público o se realiza la inversión. Ello requiere el establecimiento de hipótesis de incidencia que tomen en consideración el tipo de bien o servicio de que se trate, las posibles externalidades que suponga y el ámbito geográfico en el que puedan extenderse sus beneficios.

Finalmente, para concluir, es indispensable tener en mente que el utilizar uno u otro criterio para abordar el ejercicio del cálculo de los flujos fiscales (ingresos y gastos) implica, evidentemente, la obtención de resultados completamente diferentes y, por tanto, esto puede alterar la magnitud y el signo de los saldos fiscales calculados. Así parece razonable, por lo menos, exigir que el criterio de incidencia utilizado para la determinación de los ingresos sea coherente con el de los gastos.

Por otro lado, sabemos que la información que se puede obtener al utilizar uno u otro criterio es diversa; por ejemplo, el enfoque del flujo monetario es útil si lo que se desea es determinar el efecto multiplicador del gasto en la región. En el caso del enfoque del flujo carga-beneficio nos proporciona información respecto al efecto de la incidencia territorial de la política fiscal con lo que es posible establecer una medida de los flujos monetarios interregionales generados.

En ese sentido, diversos autores señalan que para efectos del cálculo de las balanzas fiscales regionales, el enfoque mayormente adecuado es el del flujo carga-beneficio.

### **Criterios generales de imputación territorial**

Un punto crucial en la estimación de las balanzas fiscales regionales es la imputación territorial de los ingresos y gastos públicos. Por lo que se refiere a los ingresos públicos, existe una metodología ampliamente aceptada (dentro del método carga-beneficio) que consiste en establecer para cada tipo de impuesto las hipótesis de incidencia más adecuadas y a continuación distribuirlos territorialmente de acuerdo con los indicadores estadísticos más apropiados. En consecuencia, y de acuerdo con el método de referencia, la imputación territorial de los ingresos es independiente de la recaudación de los impuestos en los diferentes territorios. Ello permite solucionar problemas como los derivados de la concentración de la recaudación de algunos impuestos en el territorio de la sede central de la entidad gravada o de algunos otros en el territorio en el que se encuentran las empresas, y no los ciudadanos que finalmente soportan el impuesto.

Las hipótesis de incidencia más ampliamente aceptadas en la literatura hacen referencia a los impuestos indirectos sobre el consumo y a los de carácter personal. En concreto, la mayoría de los estudios considera que los primeros (sobre el valor añadido, especiales, y los ligados a la importación) se trasladan vía precios hacia los consumidores finales y, por tanto, serán éstos los que acaben soportando la carga fiscal. En los impuestos personales sobre la renta y el patrimonio se supone que no existe traslación, por lo que el sujeto pasivo legal será quien soporte la carga impositiva.

Igual supuesto se establece para las cotizaciones de los trabajadores a la seguridad social. El impuesto sobre la renta de las empresas es el que ha planteado, tradicionalmente, mayores controversias. La indeterminación en cuanto a la incidencia final ha llevado a formular hipótesis alternativas para analizar sus efectos; en concreto, se considera que la carga de estos impuestos puede ser trasladada bien hacia los factores productivos (capital y trabajo) en forma de menores retribuciones factoriales, o bien hacia los consumidores en forma de mayores precios. En nuestro caso hemos adoptado la hipótesis intermedia que contempla la traslación a consumidores, trabajadores y accionistas.

En lo que se refiere a las cotizaciones patronales a la seguridad social, la cuestión está en conocer en que proporción la empresa traslada este impuesto al trabajador (disminuyendo sus salarios nominales) y/o a los consumidores a través de los precios de sus productos.

Por el lado del gasto público, su territorialización presenta una complejidad mayor ya que es necesario considerar que los servicios públicos que ofrece el estado son de una variada naturaleza, lo que supone la existencia de distintos tipos de bienes que, además, se caracterizan por su diferente grado de divisibilidad. Esto deberá ser tomado en cuenta a la hora de asumir las respectivas hipótesis de incidencia y al establecer los criterios particulares de imputación, debido a que la utilización de estas hipótesis permitirá obtener una medida de la distribución del gasto, y a través de la utilización de ciertos indicadores podrá entonces asignarse territorialmente.

Según el enfoque carga-beneficio, el gasto se asigna territorialmente a la región donde reside el beneficiario, por lo que es necesario establecer hipótesis sobre el ámbito de los mismos y sobre la cuantificación de los beneficios que los bienes y servicios les proporcionan.

En el presente estudio examinamos de forma detallada las distintas funciones del gasto público buscando los indicadores estadísticos de territorialización que mejor representen su ámbito de beneficiarios, considerando para ello cuestiones como el carácter público o privado del bien provisto, las posibles externalidades existentes y el ámbito geográfico al que se extienden sus beneficios.

En la imputación territorial del gasto derivado de bienes y servicios públicos puros de ámbito nacional (bienes de carácter indivisible y que producen efectos externos que alcanzan al conjunto de la población, como defensa, justicia, asuntos exteriores, salud pública, administración general, etc.), el indicador estadístico más utilizado es la población misma de cada región dado que la provisión de estos bienes beneficia a todos los ciudadanos. Respecto a lo anterior, y aunque pueda discutirse que los beneficios se distribuyen de manera igualitaria entre la población, no existe un mínimo de acuerdo en la literatura económica sobre la fijación de indicadores alternativos de aplicación general.

Cuando se trata de bienes públicos de ámbito local (gastos que se extienden en el entorno local o regional en el que se proveen, como equipamientos culturales y deportivos, infraestructuras urbanas y de transporte, etc.) se ha utilizado la variable geográfica de su localización (gasto directo) ya que se considera que los ciudadanos residentes en la región donde se localizan dichos equipamientos

infraestructuras son los que tienen mayor accesibilidad y, por tanto, mayor posibilidad de disfrute (beneficio). No obstante, en todos estos tipos de gasto se consideran también los posibles efectos desbordamiento de beneficios que generan al resto de regiones.

Por lo que se refiere a aquellos gastos públicos que dan lugar a beneficios en cuyo disfrute aparecen las propiedades de exclusión y rivalidad (bienes privados o semi-privados), el grado de divisibilidad es claro, por tal, la imputación territorial se ha realizado de forma directa; es decir, en función del lugar de residencia del beneficiario identificado.

La justificación para ello se encuentra en que el beneficiario es el mismo que percibe el pago (transferencias directas y de tipo personal como pueden ser las pensiones y las becas), o en que, aun siendo distintos tienen la misma localización geográfica (personal sanitario y pacientes del sistema de salud, o personal docente y alumnos del sistema educativo). Finalmente, muchos de los bienes que podemos clasificar como semi-privados tienen un componente de efectos externos que también debemos tomar en consideración. En tales casos hemos dividido el gasto en dos partes, de modo que a la correspondiente al efecto externo le damos un tratamiento semejante al otorgado a los bienes públicos puros.

### **Las balanzas fiscales estatales**

Para llevar a cabo el cálculo de la balanza fiscal de una región se requiere identificar el flujo de recursos fiscales (entradas y salidas) de dicho espacio geográfico. Así, por un lado, existirá una salida de recursos derivada de la aplicación del sistema tributario de la Administración Pública Central, los cuales serán para las regiones y flujos fiscales de signo negativo. Por el otro, finalmente los habitantes de dichas regiones obtendrán, de la Administración Central, ciertos pagos o beneficios derivados del ejercicio presupuestario, los cuales serán identificados como flujos de signo positivo. De este modo el saldo de dichos flujos fiscales, es decir la balanza fiscal regional, se obtiene como la diferencia entre dichos beneficios y los tributos aportados.

Por tanto, la determinación del saldo de los flujos fiscales regionales requiere diferenciar entre aquellos de signo positivo (entradas) y aquellos de signo negativo (salidas) que puedan ser imputados a cada una de las regiones analizadas.

En ese sentido, a continuación, se estimará el cálculo de dichos flujos a efecto de poder aproximar la balanza fiscal para cada una de las entidades del país; siguiendo los criterios metodológicos ya reseñados bajo el enfoque de carga-beneficio.

### El ámbito del análisis

Un aspecto importante, además del enfoque utilizado, es el referido a la delimitación del ámbito del estudio, ello debido a que este aspecto es crucial para poder situar, en concreto, el marco mismo de análisis y con ello poder entender, en gran medida, los posibles resultados obtenidos de este ejercicio.

En nuestro caso y de acuerdo con la metodología propuesta tenemos:

- ♦ **Ámbito temporal.** Realizaremos el ejercicio utilizando información referida al año 2004.<sup>2</sup> La fuente principal será la cuenta de la hacienda pública federal (CHPF), documento elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) que permite observar los resultados definitivos de la ejecución de la Ley de Ingresos, del Presupuesto de Egresos de la Federación, y de la administración de la deuda del sector público presupuestario. Además, ésta será complementada con documentos e informes varios de la misma Secretaría y de la Presidencia de la República, así como de varias publicaciones del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), y anuarios de las entidades propias del sector público.
- ♦ **Ámbito institucional.** Nuestro análisis se delimitará a la actividad financiera del sector público federal, el cual está conformado por el gobierno federal (GF) y las Entidades de Control Presupuestario Directo (ECPD), llamadas también empresas paraestatales. Ello debido a que es en este nivel donde se generan los principales flujos fiscales interregionales.

<sup>2</sup> Por supuesto, un análisis mayormente extendido en el tiempo permitiría conocer la evolución sistémica de este proceso, pudiendo identificar, y con ello minimizar posibles sesgos de carácter coyuntural.

- ◆ **Ámbito espacial.** Nos enfocaremos en el análisis de los flujos fiscales generados para los 31 estados de la República más el Distrito Federal. A este respecto es importante no perder de vista las considerables asimetrías que se observan en el panorama regional mexicano, ya que esto nos puede dar pauta sobre la valoración de los posibles resultados obtenidos.
- ◆ **Ámbito operacional.** Respecto a las operaciones a considerar nos limitaremos a aquellos rubros de ingresos y gastos que se detallan en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF); excluyendo, en la medida en que nos lo permita la misma información, las operaciones de carácter meramente contable-financiero (variaciones de activos y pasivos financieros).

Finalmente, la diferencia entre los ingresos y gastos considerados proporcionará el déficit del sector público central, lo cual nos enfrenta al problema de si hay o no que imputarlo. Esto último tiene, sobre todo, repercusiones de orden cualitativo ya que nos permite; por un lado, al no imputarlo, conocer el verdadero saldo fiscal de cada región. Por el contrario, si se decide neutralizarlo,<sup>3</sup> esto es imputarlo, el resultado obtenido nos permitirá conocer los flujos fiscales interregionales.

En esta ocasión, por cuestión de espacio, hemos decidido presentar sólo los resultados obtenidos bajo el primer escenario (presupuesto con déficit), lo que nos permitirá conocer el saldo fiscal real de cada entidad.

## Imputación regional de los flujos fiscales del sector público federal

### Los ingresos

Respecto a los ingresos, para el año 2004 la CHPF<sup>4</sup> reporta ingresos brutos para el sector público federal por la cantidad de 1'931,246'747,000 pesos, de los cuales el

---

3 La neutralización referida puede hacerse de dos maneras:

- ◆ Incrementando los ingresos para igualarlos a los gastos.
- ◆ Disminuyendo los gastos hasta igualarlos con los ingresos.

4 Es importante aclarar que este documento no incluye los ingresos denominados “recursos propios” de las Entidades de Control Presupuestario Indirecto (ECPI), importe que implica algunos miles de millones de pesos. Mencionar, además, que no se consideran en este estudio por cuestiones propias de la metodología propuesta.

42.28 por ciento provenían de los ingresos tributarios recaudados (816,587'256,000 pesos), el 26.51 por ciento de los ingresos no tributarios (511,937'233,000 pesos), el 25.95 por ciento de los ingresos propios obtenidos por las entidades de control presupuestario directo (501,103'110,000 pesos), y el restante 5.26 por ciento (101,619'148,000 pesos) a través de financiamiento.

De esta cantidad, los ingresos netos<sup>5</sup> que correspondieron al gobierno federal, sin incluir el endeudamiento, significaron 1'270,211'089,000 pesos, que sumados a los obtenidos por las entidades de control presupuestario directo suponen un total de ingresos efectivos provenientes regionalmente de 1'771,314'199,000 pesos. Cabe aclarar que este último importe incluye los ingresos propios de las paraestatales; esto es, aquellos ingresos generados por operaciones de mercado o como contraprestación de un bien o servicio.

Para efectos de la imputación, y dado que de los ingresos devueltos a los contribuyentes no existe información regionalizada, hemos decidido imputar el total de los ingresos brutos recaudados del Gobierno Federal. Así, las devoluciones o compensaciones se ajustarán por el lado de los gastos en función de la proporción obtenida para cada estado en la aportación de dichos ingresos; ello de acuerdo con la imputación previamente realizada de los ingresos

Respecto a los ingresos de las entidades de control presupuestario directo, solo se tomarán en consideración, a efecto de la imputación, los referidos a los ingresos por cuotas a la seguridad social, dejando fuera todos aquellos provenientes de otras operaciones. Con ello, solo consideraremos 115,541'157,700 pesos de cuotas reportadas por el IMSS y 21,773'252,000 pesos del ISSSTE.

Las consideraciones anteriores nos permiten obtener, para el año de 2004, un monto final a imputar equivalente a 1'465,838'899,000 pesos; de los cuales el 90.63 por ciento fueron aportados por el Gobierno Federal y el restante 9.37 por ciento por las paraestatales.

5 Para obtener los ingresos netos del sector público, restamos por concepto de operaciones compensadas la cantidad de 58,313.4 millones de pesos, distribuidos como sigue: Respecto a los ingresos tributarios (devolución de impuestos) de ISR e IMPAC la cantidad de 39,794.4 millones, de IVA la cantidad de 6,124.5 millones, de IEPS la cantidad de 1,141.9 millones, ISAN por 2.7 millones, impuestos a la importación por 158.2 millones, impuestos accesorios por 40.2 millones; y otros por la cantidad de 1,466.5 millones. Respecto a los ingresos no tributarios existen devoluciones por concepto de derechos por la cantidad de 1,300.6 millones, aprovechamientos por 63 millones. Los restantes 8,221.4 millones corresponden a intereses compensados de los productos obtenidos.

Imputación de los ingresos del sector público por entidad federativa 2004  
 (miles de pesos)

Estado	Total Ingresos	Total Ingresos	Total Ingresos	Total Ingresos	Total Ingresos	Total de Ingresos	Participación
	Tributarios por Estado	No Tributarios por Estado	ECPD por Estado	Estado	Estado	Imputados por Estado	
Agascalientes	8,539,863	4,665,223	1,720,097	14,925,183			1.02
Baja California	34,475,015	12,276,861	5,734,542	52,486,418			3.58
Baja California Sur	5,484,656	2,195,355	996,460	8,676,471			0.59
Campeche	11,909,989	3,222,013	1,203,572	16,335,574			1.11
Chiapas	15,825,795	17,988,439	1,530,108	35,344,343			2.41
Chihuahua	28,952,969	13,861,989	5,753,766	48,568,724			3.31
Coahuila De Zaragoza	23,058,298	10,522,031	4,662,675	38,243,005			2.61
Colima	4,645,740	2,431,103	813,663	7,890,506			0.54
Distrito Federal	132,584,256	110,141,941	34,173,026	276,899,223			18.89
Durango	10,254,190	6,319,442	1,575,347	18,148,979			1.24
Estado De México	99,692,307	59,787,208	11,452,815	170,932,330			11.66
Guanajuato	31,150,965	20,720,728	4,800,293	56,671,986			3.87
Guerrero	14,671,836	13,13,007	1,794,168	29,659,011			2.02
Hidalgo	12,852,876	10,015,212	1,596,484	24,464,573			1.67
Jalisco	59,953,289	28,241,469	9,786,235	97,980,993			6.68
Michoacán De Ocampo	22,479,898	16,941,154	2,804,188	42,225,240			2.88
Morelos	12,402,986	6,772,342	1,680,645	20,855,973			1.42
Nayarit	7,339,757	4,017,615	882,47	12,239,419			0.83
Nuevo León	45,812,757	17,909,823	10,366,789	74,089,369			5.05
Oaxaca	16,815,656	14,913,139	1,757,650	33,486,445			2.28
Puebla	28,249,816	22,810,320	3,90,959	54,962,096			3.75
Querétaro Arteaga	12,736,230	6,743,870	2,919,685	22,399,785			1.53
Quintana Roo	9,899,219	4,823,970	1,757,023	16,480,212			1.12
San Luis Potosí	13,434,498	10,201,752	2,465,797	26,102,047			1.78

*Continúa*  
**Imputación de los ingresos del sector público por entidad federativa 2004**  
(miles de pesos)

	Total Ingresos Tributarios por Estado	Total Ingresos No Tributarios por Estado	Total Ingresos ECPD por Estado	Total de Ingresos Imputados por Estado	Participación Porcentual %
Sinaloa	22,318,042	11,106,240	2,825,676	36,249,958	2.47
Sonora	22,988,141	10,180,788	3,103,589	36,272,518	2.47
Tabasco	12,447,296	8,521,617	1,202,971	22,171,884	1.51
Tamaulipas	27,262,917	13,417,083	5,154,353	45,834,354	3.13
Tlaxcala	7,189,402	4,492,399	762,017	12,443,817	0.85
Veracruz De Ignacio De La Llave	38,960,600	30,106,748	5,303,406	74,370,753	5.07
Yucatán	13,021,469	7,638,767	1,891,319	22,551,554	1.54
Zacatecas	9,176,526	5,757,585	942,044	15,876,155	1.08
<b>Total Nacional</b>	<b>816,587,256</b>	<b>511,937,233</b>	<b>137,314,410</b>	<b>1,465,838,899</b>	<b>100</b>

Nota El dato referido como oficial corresponde a la recaudación fiscal bruta de ingresos federales tributarios y no tributarios del gobierno federal reportados por el INEGI. Así mismo, el dato sobre el PIB corresponde a 2003, último año del que existen publicadas cifras oficiales.

## Análisis de los resultados

Si vemos los resultados, éstos muestran una clara correlación con el Producto Interno Bruto (PIB) observado en cada región, lo cual, en primera instancia, parece lógico en el sentido de que es precisamente la actividad económica la que determina la generación de ingresos, y con ello la posible cuantía de los flujos.

Si comparamos los datos que hemos estimado con los reportados por la administración central (oficial), vemos claras y sustanciales diferencias.

### Comparación entre los ingresos imputados estimados y el dato oficial Contra la participación porcentual en el PIB nacional por entidad federativa

Estado	Participación Porcentual Imputada %	Participación Porcentual Oficial %	Participación Porcentual en el PIB Nacional %
Aguascalientes	1.02	0.36	1.23
Baja California	3.58	1.41	3.37
Baja California Sur	0.59	0.15	0.60
Campeche	1.11	0.19	1.24
Chiapas	2.41	0.19	1.70
Chihuahua	3.31	0.95	4.34
Coahuila De Zaragoza	2.61	0.87	3.27
Colima	0.54	1.35	0.53
Distrito Federal	18.89	72.21	22.75
Durango	1.24	0.09	1.30
Estado De México	11.66	2.75	9.45
Guanajuato	3.87	0.63	3.51
Guerrero	2.02	0.17	1.72
Hidalgo	1.67	0.19	1.29
Jalisco	6.68	2.11	6.28
Michoacán de Ocampo	2.88	0.31	2.17
Morelos	1.42	0.26	1.40
Nayarit	0.83	0.11	0.54
Nuevo León	5.05	4.76	7.29
Oaxaca	2.28	0.24	1.56
Puebla	3.75	0.56	3.65
Querétaro Arteaga	1.53	0.49	1.72
Quintana Roo	1.12	0.44	1.58
San Luis Potosí	1.78	0.33	1.72
Sinaloa	2.47	0.34	1.91
Sonora	2.47	0.53	2.57
Tabasco	1.51	0.29	1.24
Tamaulipas	3.13	4.86	3.23

*Continúa*

Comparación entre los ingresos imputados estimados y el dato oficial  
Contra la participación porcentual en el PIB nacional por entidad federativa

Estado	Participación Porcentual Imputada %	Participación Porcentual Oficial %	Participación Porcentual en el PIB Nacional %
Tlaxcala	0.85	0.09	0.55
Veracruz De Ignacio De La Llave	5.07	2.25	4.10
Yucatán	1.54	0.24	1.41
Zacatecas	1.08	0.27	0.75
<b>Total Nacional</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Nota.- El dato referido como oficial corresponde a la recaudación fiscal bruta de ingresos federales tributarios y no tributarios del gobierno federal reportados por el INEGI. Así mismo, el dato sobre el PIB corresponde a 2003, último año del que existen publicadas cifras oficiales.

Con la información anterior podemos deducir, comparando nuestros resultados y los reportados por la administración, que son sólo tres estados los que suponen caídas en su participación porcentual (Colima, D. F. y Tamaulipas). De éstos el dato mayormente significativo corresponde al D. F., cuestión que era de esperarse, quizás no en dicha magnitud, debido a que administrativamente muchos de los tributos se concentran ahí. El resultado es tal, que significa que poco más de la mitad (53.32%) de la totalidad de los ingresos fiscales generados en el país, son registrados en la capital.

## Los gastos

Respecto a los gastos, para el año 2004 la cuenta de la Hacienda Pública Federal<sup>6</sup> reporta egresos netos ejercidos por el sector público federal por la cantidad de 1'802,610'299,000 pesos; de estos, 1'197,159'820,000<sup>7</sup> correspon-

6 Recordemos que este documento no incluye las operaciones realizadas por las ECPI provenientes de los denominados "recursos propios".

7 Esta cifra ya descuenta las transferencias a ECPD por 186,515.7 millones de pesos.

dieron al Gobierno Federal (66.41%) y el restante, 605,450'479,000 pesos, a las ECPD. Asimismo, del total ejercido directamente por el Gobierno Federal 753,553'759,000 pesos correspondieron al gasto clasificado como programable (62.95%), mientras que el restante, 443,606'061,000 pesos (37.05%) al gasto no programable. Respecto a las ECPD, del total ejercido 573,398'640,000 pesos correspondieron al gasto programable (94.7%), siendo clasificado como no programable la cantidad de 32,051'839,000 pesos (5.3%).

Si de estos datos restamos las operaciones no consideradas y sumamos el monto de los ingresos compensados (devolución a contribuyentes) estimamos que la cantidad a imputar regionalmente equivale a 1'539,681'960,954 pesos

#### Imputación de los gastos del sector público por entidad federativa 2004 (Pesos)

Estado	Total Egresos del Gobierno Federal	Total Egresos de las ECPD	Total de Egresos Imputados por Estado	Participación Porcentual %
Aguascalientes	13,325,127,013	3,497,432,343	16,822,559,356	1.09
Baja California	32,012,048,121	8,866,150,282	40,878,198,404	2.65
Baja California Sur	8,565,873,867	1,809,143,784	10,375,017,651	0.67
Campeche	12,690,286,575	1,896,483,711	14,586,770,286	0.95
Chiapas	52,320,804,230	4,425,236,303	56,746,040,533	3.69
Chihuahua	35,148,946,677	10,726,810,084	45,875,756,761	2.98
Coahuila de Zaragoza	28,865,999,943	10,906,680,783	39,772,680,727	2.58
Colima	9,079,907,538	1,948,122,588	11,028,030,126	0.72
Distrito Federal	175,852,520,087	57,466,300,966	233,318,821,053	15.15
Durango	19,081,238,913	4,440,109,128	23,521,348,041	1.53
Estado de México	126,625,924,387	34,300,542,538	160,926,466,926	10.45
Guanajuato	47,916,142,325	10,793,419,925	58,709,562,250	3.81
Guerrero	38,978,134,779	4,515,950,062	43,494,084,842	2.82
Hidalgo	27,796,431,083	6,131,843,564	33,928,274,647	2.20
Jalisco	69,411,866,493	19,134,894,004	88,546,760,497	5.75
Michoacán de Ocampo	43,458,953,590	7,362,673,312	50,821,626,902	3.30
Morelos	18,456,491,976	5,074,092,720	23,530,584,696	1.53
Nayarit	12,977,466,237	2,502,826,964	15,480,293,201	1.01
Nuevo León	48,941,198,879	16,231,604,263	65,172,803,143	4.23
Oaxaca	43,453,591,146	4,584,273,695	48,037,864,841	3.12
Puebla	54,270,767,791	12,463,840,087	66,734,607,878	4.33
Querétaro de Arteaga	19,409,956,035	4,411,658,270	23,821,614,305	1.55

*Continúa*  
**Imputación de los gastos del sector público por entidad federativa 2004**  
**(Pesos)**

Estado	Total Egresos del Gobierno Federal	Total Egresos de las ECPD	Total de Egresos Imputados por Estado	Participación Porcentual %
Quintana Roo	14,149,130,717	2,549,249,429	16,698,380,146	1.08
San Luis Potosí	28,526,832,165	5,818,303,282	34,345,135,447	2.23
Sinaloa	31,860,197,261	7,960,385,276	39,820,582,537	2.59
Sonora	31,181,985,340	8,370,938,098	39,552,923,438	2.57
Tabasco	33,489,477,492	2,965,330,615	36,454,808,107	2.37
Tamaulipas	36,058,271,385	10,344,481,672	46,402,753,057	3.01
Tlaxcala	12,053,044,511	1,932,422,269	13,985,466,780	0.91
Veracruz de Ignacio de la Llave	77,144,523,272	14,190,564,276	91,335,087,548	5.93
Yucatán	21,966,573,297	5,573,105,097	27,539,678,394	1.79
Zacatecas	17,994,678,318	3,422,700,118	21,417,378,436	1.39
<b>Total Nacional</b>	<b>1,243,064,391,444</b>	<b>296,617,569,510</b>	<b>1,539,681,960,954</b>	<b>100</b>

### Análisis de los resultados

Los resultados obtenidos muestran una cierta correlación con el dato de la población estatal, que dicho sea de paso, es uno de los indicadores mayormente utilizados para medir necesidades de gasto a nivel gubernamental. Si comparamos nuestros resultados con el dato oficial, tenemos lo siguiente:

## Comparación de los Gastos Imputados Estimados y el Dato Oficial contra la Participación Porcentual en la Población Nacional por Entidad Federativa

Estado	Participación Porcentual Imputada %	Participación Porcentual Oficial %	Participación Porcentual en el PIB Nacional %
Aguascalientes	1.09	1.01	1.02
Baja California	2.65	2.13	2.75
Baja California Sur	0.67	0.64	0.50
Campeche	0.95	2.47	0.73
Chiapas	3.69	2.82	4.13
Chihuahua	2.98	2.53	3.14
Coahuila de Zaragoza	2.58	2.03	2.40
Colima	0.72	0.85	0.55
Distrito Federal	15.15	33.06	8.42
Durango	1.53	1.26	1.45
Estado de México	10.45	5.82	13.73
Guanajuato	3.81	2.70	4.75
Guerrero	2.82	2.15	3.03
Hidalgo	2.20	1.92	2.27
Jalisco	5.75	3.52	6.45
Michoacán de Ocampo	3.30	2.10	3.88
Morelos	1.53	1.00	1.56
Nayarit	1.01	0.74	0.92
Nuevo León	4.23	3.01	4.04
Oaxaca	3.12	2.26	3.42
Puebla	4.33	2.47	5.23
Querétaro de Arteaga	1.55	1.21	1.54
Quintana Roo	1.08	0.74	1.09
San Luis Potosí	2.23	1.48	2.34
Sinaloa	2.59	1.99	2.53
Sonora	2.57	2.27	2.31
Tabasco	2.37	2.51	1.95
Tamaulipas	3.01	3.78	2.93
Tlaxcala	0.91	0.60	1.03
Veracruz de Ignacio de la Llave	5.93	6.27	6.88
Yucatán	1.79	1.57	1.75
Zacatecas	1.39	1.09	1.32
<b>Total Nacional</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Nota. El dato referido como oficial está conformado por el gasto programable y no programable devengado del sector público por entidad federativa. Respecto al referido a la población, este se ha estimado en función del dato censal para el año 2000 y el informe del conteo para 2005.

De la tabla anterior podemos deducir, comparando nuestras estimaciones y la información reportada por la Administración, que son seis estados los que suponen caídas en su participación porcentual (D.F., Campeche, Veracruz, Tamaulipas, Tabasco y Colima). De estos, de nueva cuenta, el dato mayormente significativo corresponde al D.F., pasando del 33.06 por ciento registrado oficialmente al 15.15 por ciento que hemos estimado. Las cifras anteriores supondrían que el Distrito Federal recibe ingresos públicos por poco menos de la mitad del gasto ahí contabilizado. Lo anterior era una cuestión que *a priori* se esperaba, quizás no en dicha magnitud, dado que es ahí donde se contabiliza el gasto centralizado de la administración pública.

### Las balanzas fiscales estatales

El saldo fiscal de los estados con el sector público federal (Administración Central) es calculado como la diferencia entre los gastos realizados (entrada de recursos para los estados) y los ingresos obtenidos (salida de recursos para los estados) por dicha administración en cada entidad federativa.

De cierta forma dicho saldo resume los efectos territoriales de la actividad gubernamental, y es por ello que su cuantificación supone una relevancia implícita. Los resultados se muestran en la siguiente página.

Estimación de la Balanza Fiscal de los Estados 2004  
 (Cálculo a partir de cifras imputadas)

Estado	Recursos		Balanza Fiscal Resultante 2004	Proporción	
	Fiscales Aportados (miles de pesos)	Fiscales Recibidos (miles de pesos)		respecto a los recursos aportados	Proporción respecto al PIB estatal
Aguascalientes	14,925,183	16,822,559	1,897,376	12.71	2.36
Baja California	52,486,418	40,878,198	-11,608,219	-22.12	-5.28
Baja California Sur	8,676,471	10,375,018	1,698,547	19.58	4.35
Campeche	16,335,574	14,586,770	-1,748,804	-10.71	-2.17
Chiapas	35,344,343	56,746,041	21,401,697	60.55	19.32
Chihuahua	48,568,724	45,875,757	-2,692,967	-5.54	-0.95
Coahuila de Zaragoza	38,243,005	39,772,681	1,529,676	4.00	0.72
Colima	7,890,506	11,028,030	3,137,524	39.76	9.03
Distrito Federal	276,899,223	233,318,821	-43,580,402	-15.74	-2.94
Durango	18,148,979	23,521,348	5,372,369	29.60	6.33
Estado de México	170,932,330	160,926,467	-10,005,864	-5.85	-1.62
Guanajuato	56,671,986	58,709,562	2,037,577	3.60	0.89
Guanajuato	29,659,011	43,494,085	13,835,074	46.65	12.33
Hidalgo	24,464,573	33,928,275	9463,702	38.68	11.25
Jalisco	97,980,993	88,546,760	-9,434,233	-9.63	-2.30
Michoacán de Ocampo	42,225,240	50,821,627	8,596,387	20.36	6.09
Morelos	20,855,973	23,530,585	2,674,612	12.82	2.92
Nayarit	12,239,419	15,480,293	3,240,874	26.48	9.22
Nuevo León	4,089,369	65,172,803	-8,916,566	-12.03	-1.88
Oaxaca	33,486,445	48,037,865	14,551,420	43.45	14.30
Puebla	54,962,096	66,734,608	11,772,512	21.42	4.95
Querétaro de Arteaga	22,399,785	23,821,614	1,421,830	6.35	1.27
Quintana Roo	16,480,212	16,698,380	218,168	1.32	0.21

*Continúa*  
Estimación de la Balanza Fiscal de los Estados 2004

	Recursos Fiscales Aportados (miles de pesos)	Recursos Fiscales Recibidos (miles de pesos)	Balanza Fiscal Resultante 2004	Proporción respecto a los recursos aportados	Proporción respecto al PIB estatal
San Luis Potosí	26,102,047	34,345,135	8,243,088	31.58	7.37
Sinaloa	36,249,958	39,820,583	3,570,624	9.85	2.86
Sonora	36,272,518	39,552,923	3,280,405	9.04	1.96
Tabasco	22,171,884	36,454,808	14,282,924	64.42	17.67
Tamaulipas	45,834,354	46,402,753	568,399	1.24	0.27
Tlaxcala	12,443,817	13,985,467	1,541,649	12.39	4.32
Veracruz de Ignacio de la Llave	74,370,753	91,335,088	16,964,334	22.81	6.35
Yucatán	22,551,554	27,539,678	4,988,124	22.12	5.41
Zacatecas	15,876,155	21,417,378	5,541,222	34.90	11.29
<b>Total Nacional</b>	<b>1,465,838,899</b>	<b>1,539,681,961</b>	<b>73,843,062</b>	<b>5.04</b>	<b>1.13</b>

Los resultados obtenidos, de acuerdo con el método de carga-beneficio y con las cifras presupuestarias reales (presupuesto con déficit público), muestran a siete estados con saldo fiscal negativo, es decir que realizan una aportación neta de recursos (incluido el déficit público) a los demás estados a través de los presupuestos de la Administración Pública Central. Se trata, de mayor a menor saldo, del D. F. (-43,580,402 miles de pesos que representan el 2.94% de su PIB), Baja California (-11,608,219 miles de pesos que representan el 5.28% de su PIB), México (-10,005,864 miles de pesos que representan el 1.62% de su PIB), Jalisco (-9,434,233 miles de pesos que representan el 2.30% de su PIB), Nuevo León (-8,916,566 miles de pesos que representan el 1.88% de su PIB), Chihuahua (-2,692,967 miles de pesos que equivalen al 0.95% de su PIB), y Campeche (-1,748,804 miles de pesos que equivalen al 2.17% de su PIB).

Si hacemos el análisis en función de los costos para la región (medido como el peso porcentual en su PIB), de los estados antes señalados es Baja California la que supone una carga mayor (5.28%). Si lo vemos por el lado de la proporción en función de los ingresos aportados, vuelve a ser el estado de Baja California el que mayor carga soporta (22.12%).

Las cifras previas suponen 87'987,054 miles de pesos que son aportados por dichos estados y que son redistribuidos al resto de las 25 entidades federativas, a través del ejercicio presupuestario del gobierno federal.

Ahora bien, por el lado de los estados que presentan un saldo fiscal positivo, es decir, que obtienen una transferencia neta de recursos de los otros estados (y del déficit público) es el estado de Chiapas el que más recibe (21,401,697 miles de pesos que equivalen al 19.32 por ciento de su PIB, y al 60.55 por ciento de los recursos fiscales que aporta), le siguen Veracruz (16,964,334 miles de pesos que equivalen al 6.35% de su PIB y al 22.81% de los recursos fiscales que aporta), Oaxaca (14,551,420 miles de pesos que equivalen al 14.3% de su PIB y al 43.45% de los recursos fiscales que aporta), Tabasco (14,282,924 miles de pesos que equivalen al 17.67% de su PIB y al 64.42% de los recursos fiscales que aporta), Guerrero (13,835,074 miles de pesos que equivalen al 12.33% de su PIB y al 46.65% de los recursos fiscales que aporta), así hasta llegar al último estado beneficiado que es Quintana Roo (218,168 miles de pesos que equivalen al 0.21% de su PIB y al 1.32% de los recursos fiscales que aporta).

## CONCLUSIONES Y COMENTARIOS FINALES

Una vez mostrados los resultados obtenidos, finalmente, lo relevante, más allá de si el signo es correcto o la magnitud o cuantía del saldo es la que debería ser o no, es que ahora contamos, para el caso mexicano, con una estructura que permite tener una medida de los flujos fiscales que se generan entre las regiones. Así, a la luz de los resultados obtenidos, podemos extraer las siguientes conclusiones y comentarios:

- ◆ A diferencia de otros países más desarrollados en México no existe la práctica de este tipo de ejercicios; en todo caso, simplemente se asumen las cifras administrativas (oficiales) respecto a los ingresos y gastos públicos; información poco útil ya que carece de toda lógica económica porque obedece mayormente a criterios administrativo-contables
- ◆ El trabajo aquí presentado, pretende así dar inicio con este tipo de ejercicios en México, ya que sin duda estos serán de gran utilidad para el desarrollo de la política pública.

En concreto, los resultados que hemos obtenido para el caso mexicano, respecto al año 2004, son:

- ◆ Tenemos a siete estados con balanzas fiscales negativas, esto quiere decir que transfieren recursos (más el déficit fiscal) a las otras 25 entidades federativas.
- ◆ Estas entidades son, de mayor a menor saldo, el D. F., Baja California, México, Jalisco, Nuevo León, Chihuahua y Campeche.
- ◆ Podemos ver que todas, salvo Campeche, corroboran la hipótesis que hemos asumido: “En un sistema federal, donde las regiones se caractericen por una enorme disparidad en el nivel de desarrollo alcanzado; las regiones más avanzadas, siguiendo una política que busque el desarrollo equilibrado del país, deberán transferir recursos fiscales a las regiones de mayor atraso”.
- ◆ Este caso en particular (Campeche) pudiese estar indicando un sesgo importante respecto a los recursos que fluyen hacia la misma región; es decir, que, finalmente, los recursos asignados directamente al estado

se ven afectados por aquellos que tienen relación con la cuestión del petróleo. Recordemos que en esta entidad se contabilizan importantes recursos para el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura petrolera, activos que en todo caso pertenecen a la Nación y que, por tanto, no se imputan directamente a dicho estado.

- ◆ Otra forma de ver los resultados, es la referente al peso porcentual al que equivalen las transferencias respecto a la economía estatal (medida por su PIB). En este caso, vuelve a ser Baja California el que mayor carga soporta (5.28%), seguido del D. F. (2.94%).
- ◆ Por el lado de las entidades con balanzas fiscales positivas, tenemos a las que tradicionalmente se consideran mayormente atrasadas como las mayores beneficiarias.
- ◆ Estas entidades son, de mayor a menor beneficio, Chiapas, Veracruz, Oaxaca, Tabasco, Guerrero, Puebla, Hidalgo, Michoacán, San Luis Potosí, Zacatecas, Durango, Yucatán, Sinaloa, Sonora, Nayarit, Colima, Morelos, Guanajuato, Aguascalientes, Baja California Sur, Tlaxcala, Coahuila, Querétaro, Tamaulipas y Quintana Roo.
- ◆ Podemos ver, pues, que son las de mayor atraso las que se concentran como las principales beneficiarias.
- ◆ Si analizamos los resultados en términos por habitante, hay cambios relativos significativos, teniendo el primer lugar Tabasco, seguido por Colima, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Zacatecas, Hidalgo, Durango, Nayarit, San Luis Potosí, Baja California Sur, Yucatán, Veracruz, Puebla, Michoacán, Aguascalientes, Morelos, Tlaxcala, Sonora, Sinaloa, Querétaro, Coahuila, Guanajuato, Quintana Roo, y Tamaulipas.
- ◆ Finalmente, los dos primeros casos de mayor beneficio, nos indican que los ciudadanos de Tabasco reciben 1.64 pesos por cada peso que aportan, y los de Chiapas que reciben 1.61 pesos por cada peso aportado.
- ◆ Si atendemos respecto al beneficio en proporción del PIB regional es Chiapas el mayor beneficiado (19.32%), seguido por Tabasco (17.67%).

## Recapitulando

Salvo contadas excepciones, el grueso de los resultados parecen indicar que la política fiscal mexicana obedece a un claro efecto de solidaridad interterritorial.

Son los ciudadanos de Baja California (estado catalogado como desarrollado) quienes soportan, en términos relativos, la mayor carga respecto a las transferencias acontecidas.

- ◆ Son los ciudadanos del D. F. (entidad catalogada como desarrollada) quienes soportan, en términos absolutos, la mayor carga.
- ◆ Son los ciudadanos de Tabasco (estado catalogado altamente marginado) los que reciben el mayor beneficio, en términos relativos, de la redistribución acontecida.
- ◆ Son los ciudadanos de Chiapas (estado catalogado muy altamente marginado) los que reciben el mayor beneficio, en términos absolutos, de la redistribución acontecida.
- ◆ Con tales resultados, es imperativo que, tanto el hacedor de políticas públicas como, el mismo ciudadano tenga conocimiento pleno de los efectos territoriales de la política fiscal gubernamental, a fin de influir, a través de las instancias acordes, en su adecuación.
- ◆ Es pertinente no olvidar, en el ámbito de la redistribución interterritorial, que la disponibilidad de recursos es una condición necesaria, más no suficiente, para lograr mayores niveles de desarrollo regional. Es decir, que la política de gasto público será un elemento fundamental en ello.
- ◆ Finalmente, este instrumento (balanzas fiscales) mejora la necesaria transparencia que requiere el ejercicio público, cuestión que es de elemental obligación en democracia.

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (2004), *“Incidencia del gasto público en México”*, World Bank, Washington.
- Barberán Ortí, Ramón (2005), *“Revisión de los estudios sobre balanzas fiscales regionales en España: metodología y resultados”*, Instituto de Estudios Fiscales, España.
- Bosch, N. y Espasa, M. (2004), *“Las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas con la Administración Central: un análisis empírico”*, en Papeles de Economía Española No. 99.
- Catsambas, Thanos (1978), *“Regional Impacts of Federal Fiscal Policy: Theory and Estimation of Economic Incidence”*, Lexington Books.
- Courchene, Thomas y Díaz Cayeros, A. (2000), *“Transfers and the Nature of Mexican Federation”*, en *“Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico”*, de Giugale, M. and Webb, Steven (editores), capítulo 5, The World Bank, Washington.
- De la Fuente, A. (2000), *“Un poco de aritmética territorial: anatomía de una balanza fiscal para las regiones españolas”*, mimeo, Instituto de Análisis Económico, CSIC.
- De la Torre, Rodolfo (2004), *“El índice de desarrollo humano y la asignación del gasto público por entidad federativa en México”*, documento de trabajo, UIA, México.
- Díaz Cayeros, A. (1995), *“Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México”*, Fundación Friedrich Naumann, México.
- Díaz Cayeros, A. (2004), *“Dependencia fiscal y estrategias de coalición en el federalismo mexicano”*, en Política y Gobierno, Vol. XI, Núm. 2, México.
- Fullerton, D. y Metcalf, G. (2002), *“Tax Incidence”*, Working Paper No. 8829, National Bureau of Economic Research, USA.
- Gamboa, Rafael y Messmacher, Miguel (2003), *“Desigualdad regional y gasto público en México”*, documento de divulgación No. 21, BID-INTAL, Argentina.
- Ibarra, Jorge y Alanís, R. (2001), *“Revenue Sharing Transfer’s and Dependence of State Governments in Mexico”*, documento de trabajo Núm. 17, ITESM, México.
- Leonard, H. B.; Moynihan, D. P. and Walter, J. H. (1999), *“The Federal Budget and the States”*, a joint publication of Harvard University and United States Senate.
- Mansell, R. And Schlenker, R. (1995), *“The Provincial Distribution of Federal Fiscal Balances”*, Canadian Business Economics, winter.
- McCracken, M. C. (1993), *“The Distribution of Federal Spending and Revenue by Province: Implications for Ontario and Other Provinces”*, Paper No.1, Vol. 1, prepared for the Ministry of Intergovernmental Affairs, Government of Ontario.

- Medel Cámara, B. y Molina Morales, A. (1984), “*Enfoques metodológicos sobre la incidencia del gasto público: una panorámica*”, Hacienda Pública Española, No. 91.
- Monasterio, C. (2004), “*Interpretación y sentido de las balanzas fiscales*”, en Papeles de Economía Española No. 99.
- Moreno, Carlos (2003), “*Fiscal Performance of Local Governments in Mexico: The Role of Federal Transfers*”, documento de trabajo No.127, DAP-CIDE, México.
- Muskin, Selma J. (1956), “*Distribution of federal taxes among the states*”, en National Tax Journal, Vol. IX.
- Muskin, Selma J. (1957), “*Distribution of federal expenditures among the states*”, en The Review of Economics and Statistics, Vol. XXXIX.
- Palacios, Juan (1988), “*Las inconsistencias de la política regional en México, 1970-1982: el caso de la asignación de la inversión pública federal*”, en Estudios demográficos y urbanos, El Colegio de México, México.
- Prud’Homme, R. (1993), “*The potential role of the EC budget in the reduction of spatial disparities in a European economic and monetary union*”, European Economy Núm. 5.
- Ruggeri, G. C. y Yu, Weiqiu (2000), “*Federal Fiscal Balances and Redistribution in Canada, 1992-1997*”, Canadian Tax Journal, Vol. 48, Núm 3.
- Ruggeri, G. C. y Yu, Weiqiu (2003), “*The Measurement of Interregional Redistribution*”, Public Finance Review, Vol. 31, No 4.
- Saucedo Sánchez, José A. (1999), “*El manejo de las finanzas públicas estatales en México ¿Hacia un desarrollo Regional?*”, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal Núm. 63, INAP, México.
- Short, John (1978), “*The Regional Distribution of Public Expenditure in Great Britain, 1969/70-1973/74*”, en Regional Studies, Vol. 12.
- Short, John (1981a), “*Defence Spending in the U.K. Regions*”, en Regional Studies, Vol. 15.
- Short, John (1981b), “*Public Expenditure and Taxation in the U.K. Regions*”, Gower Publishing Company.
- Short, John (1984), “*Public Finance and Devolution: Money Flows Between Government and Regions in the United Kingdom*”, en Scottish Journal of Political Economy, Vol. 31, Núm 2.
- Sobarzo Fimbres, H. (2003), “*México: Estudio sobre la capacidad fiscal y tributaria y el esfuerzo tributario de los gobiernos estatales en México*”, documento elaborado para el Foro Enfoques Alternativos de Federalismo Fiscal en México, INDETEC, México.

- Sour, Laura (2004), “*El sistema de transferencias federales en México. ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?*”, en *Gestión y Política Pública* Vol. XIII, Núm. 3, México.
- Tax Foundation (2005), “*Federal Taxes Paid Vs. Federal Spending Received by State*”, en [www.taxfoundation.org](http://www.taxfoundation.org)
- The California Institute for Federal Policy Research (2005), “*California’s Balance of Payments with the Federal Treasury, Fiscal Years 1981-2003*”, en [www.calinst.org/pubs/balance2003.htm](http://www.calinst.org/pubs/balance2003.htm).
- U.S. Census Bureau (2004), “*The Consolidate Federal Funds Report*”, Washington; en [www.census.gov](http://www.census.gov)
- Uriel Jiménez, Ezequiel (2004), “*Las Balanzas Fiscales de las Comunidades Autónomas: un tema a debate*”, en *Papeles de Economía Española* No. 99.
- Webb, Steven B. y González, C. (2004), “*Negociación de un nuevo pacto fiscal en México*”, en *Gestión y Política Pública* Vol. XIII, Núm. 3, México.

#### FUENTES ESTADÍSTICAS

- I.N.E.G.I (2000, 2004, 2006), Diversa información estadística.
- Presidencia de la República (2005), “*Anexo Estadístico del Quinto Informe de Gobierno*”, México.
- S.H.C.P. (2004), “*Cuenta de la Hacienda Pública Federal*”, México.
- S.H.C.P. (2004), “*Informes sobre la situación Económica, Las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*”, cuarto trimestre, México.
- Anuarios Estadísticos e Informes de Trabajo de las diversas dependencias y entidades gubernamentales.



# Las finanzas públicas en la historia de México

**A**l terminar el movimiento libertario de 1810, el incipiente Estado mexicano encaminó sus esfuerzos a implementar las medidas— tanto jurídicas como económicas— para procurarse los recursos indispensables para satisfacer las necesidades que se tenían en ese entonces como Nación.

En esta ocasión, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados presenta a sus lectores dos documentos<sup>1</sup> representativos y de suma importancia en aquellos primeros años como Nación independiente, en donde se necesitó dar certidumbre y orden al entramado institucional después de la consumación de la Independencia en 1821.

El primero de ellos, se publicó el 4 de agosto de 1824 y se le conoció como el “decreto 70” o de “clasificación de rentas” el cual, desde el punto de vista fiscal, significó el inicio de la primera República Federal. Esta Ley tenía como propósito repartir los ingresos de la incipiente Nación entre el gobierno general y las entidades federadas, de conformidad con el artículo 33 del Acta de la Federación.

Posteriormente, el segundo documento, que se expidió el 16 de noviembre de 1824, es un decreto —que se le conocería como la “Ley número 106”— sobre el arreglo de la administración de la Hacienda Pública, en la parte correspondiente a sus oficinas centrales y del Ministerio de Hacienda.

Esta disposición declaró inexistentes las direcciones y contadurías generales que se habían creado en el siglo XVIII y estableció cierto orden en la oficina del Ministerio de Hacienda, del Departamento de Cuenta y Razón, de la Tesorería General de la Federación, de la Comisaría de Guerra y Marina y de otras oficinas de menor relevancia jerárquica, todo ello con el propósito de que fuera más eficiente la captación de recursos de la incipiente República Federal.

Con la presentación de este tipo de documentos iniciamos no sólo una nueva época en la Revista, también abrimos un espacio a la historia de las Finanzas

---

1 Los documentos que se reproducen a continuación son copias fieles, pero no facsimilares de los decretos comentados. Valga la pena tal señalamiento para explicar los yerros y erratas no imputables a los editores de este número.

Públicas en México para observar cómo han ido evolucionado las políticas en esta materia de acuerdo a su circunstancia en el tiempo, a la vez de ofrecer otros elementos para reflexionar qué fuimos como país y pensar qué queremos llegar a ser.

**Agosto 4 de 1824**  
**Decreto**  
**Clasificación de rentas generales y particulares**

El soberano congreso general constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, ha tenido á bien decretar:

1. Pertenecen á las rentas generales de la federacion los derechos de importacion y exportacion establecidos ó que se establecieren bajo cualquier denominacion en los puertos y fronteras de la república.
2. El derecho de internacion de 15 por 100 que se cobrará en los mismos puertos y fronteras sobre los precios del arancel aumentados en una cuarta parte, de los efectos extranjeros, que en consecuencia de este derecho quedarán libres de alcabala en su circulacion interior.
3. La renta de tabaco y pólvora.
4. La alcabala que paga el tabaco en los paises de su cosecha.
5. La renta de correos.
6. La lotería.
7. La de las salinas.
8. La de los territorios de la federacion.
9. Los bienes nacionales, en los que se comprenden los de la inquisicion y temporalidades, y cualesquiera otras fincas rústicas y urbanas que pertenecen ó que pertenecieren en lo de adelante á la hacienda pública.

10. Quedan á disposicion del gobierno de la federacion los edificios, oficinas y terrenos anexos á éstas, que pertenecen ó han pertenecido á las rentas generales, y los que han expensado por dos ó mas de las que ántes eran provincias.
11. Las rentas que no estan comprendidas en los artículos anteriores pertenecen á los estados.
12. Los créditos activos y pasivos de las rentas consignadas á los estados son del haber ó cargo de las generales.
13. En la península de Yucatan no se comprenderan en las rentas generales los derechos de exportacion impuestos á los efectos del pais, ni se establecerá el derecho de internacion.
14. Se repartirá á los Estados de la federacion la suma de 3.136.875 pesos que se calculan deben faltar para los gastos generales.

**Noviembre 16 de 1824**

**Decreto**

**Arreglo de la administracion de la hacienda pública**

El soberano congreso general constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, para la mejor administracion y manejo de las caudales de la federacion, ha tenido á bien decretar la siguiente ley:

**Direccion.**

1. Quedan extinguidas las direcciones y contadurias generales de las aduanas, pólvora, lotería, montepíos de ministros y oficinas, tesorería general de lotería, y el tribunal de cuentas.
2. El secretario de Estado y del despacho de hacienda dirigirá por sí mismo todas las rentas pertenecientes á la federacion, y ejercerá sobre las casas de moneda la inspeccion que reserva la constitucion al gobierno federal.

3. Todas las administraciones de correos continuarán sujetas á la general de Mexico, y ésta reconocerá al ministerio de hacienda para todo lo que reconocia a la direccion de Madrid.
4. Para la administracion de la renta de la lotería, se establecerá una coleccion principal, sin mas carácter ni encargo que los tienen las foráneas.
5. Los sorteos serán autorizados por las personas que designará el reglamento particular del ramo.

### Casas de moneda.

6. La inspeccion que el ministerio ejerza por sí y por medio de los comisarios generales sobre las casas de moneda, se reducirá á cuidar que ésta tenga el peso, ley, tipo, valor y denominacion determinados por el congreso general, y á que no se acuñe en ellas mas cantidad de moneda de cobre que la decretada por él mismo.
7. Para llevar á efecto dicha inspeccion, podrán visitar las casas cuando lo crean conveniente, y se hará por el gobierno el exámen y calificacion de monedas, con arreglo á lo prevenido sobre la materia.
8. Con el mismo objeto se reserva al gobierno la facultad de enviar á los Estados las matrices á que ha de arreglarse la acuñacion, y la de nombrar los ensayadores de todas las casas de moneda, y al congreso general la de asignar á estos empleados el sueldo que los Estados les han de satisfacer.
9. Lo dispuesto en el artículo anterior, no impide que á los ensayadores de las casas de moneda se agreguen las funciones de ensayadores de las cajas, siempre que las legislaturas de los Estados lo tengan por conveniente, y lo apruebe el gobierno general.

### **Departamento de cuenta y razon.**

10. Para subrogar á las contadurías generales y proveer al desempeño de otras labores que se especifican en esta ley, se establecerá en el ministerio de hacienda un departamento de cuenta y razon.
11. Este departamento se dividirá en secciones por rentas principales, agregandose á éstas las de menor entidad. Habrá, además, una para los montepíos de ministros y oficinas, y otra central.
12. Los gefes de estas secciones harán las funciones de contadores en sus respectivos ramos, y el de la seccion central lo será de todo el departamento.
13. Será, además, del cargo de este departamento la formacion de los presupuestos, y de la cuenta general de todos los ramos de hacienda de la federacion, y de la inversion de sus productos que el ministerio ha de presentar anualmente al congreso.
14. Al efecto, rendirán al ministerio sus respectivas cuentas la tesorería general, comisarías, administraciones de rentas, y todos los empleados que manejen caudales de la federacion.
15. El gobierno establecerá inmediatamente dicho departamento, destinando á él los empleados cesantes que estimare necesarios; formará el reglamento para su organizacion, el de la nueva planta del ministerio de hacienda, y los demas que exige el cumplimiento de este decreto, sin perjuicio de ponerlos desde luego y provisionalmente en práctica.

### **Tesorería general.**

16. La tesorería que hasta hoy se ha llamado tesorería general de ejército y hacienda pública, se denominará, tesorería general de la federacion.

17. Entrarán á ella física y virtualmente todos los productos de las rentas, los contingentes de los Estados, los empréstitos y donativos, y en suma, las cantidades de cualquiera procedencia de que pueda disponer el gobierno de la federacion.
18. Se exceptúan los gastos de administracion de rentas y los caudales pertenecientes al crédito público.
19. Estos gastos de administracion se harán segun prevengan las respectivas ordenanzas y reglamentos, y se tomará de ellos la noticia correspondiente por la seccion del departamento de cuenta y razon á que pertenezcan. Los caudales del crédito público, serán administrados segun disponga la ley de la materia.
20. Los ingresos de la tesorería serán distribuidos por ella ya en especie, ya en órdenes ó libramentos, para los puntos foráneos con arreglo á los presupuestos anuales aprobados por el congreso. Al efecto, se le pasará una copia de ellos firmada por el presidente de los Estados, y refrendada por el secretario del despacho de hacienda.
21. No podrá hacerse ningun pago que no esté comprendido táctica o expresamente en los presupuestos, á menos que sea decretado posteriormente por el congreso.
22. Los ministros de la tesorería serán responsables de la inobservancia del artículo anterior pero si el gobierno mandare hacer algun pago contra lo prevenido en él, é insistiere en que se verifique, no obstante lo que sobre el caso le representen los expresados ministros, cumplirán éstos la orden acompañando testimonio de ella, de su representacion y respuesta que se les haya dado, á la contaduria mayor, con lo que se darán por libres de toda responsabilidad, recayendo ésta únicamente en el secretario de hacienda.
23. Por ahora, mientras no se verifique la formacion y la aprobacion de los presupuestos, se distribuirán los caudales á juicio del gobierno, y en virtud de las órdenes comunicadas á los ministros de la tesorería por el

secretario del despacho de hacienda, con sujecion á las leyes, decretos y reglamentos vigentes, consultando al congreso en los casos de gastos extraordinarios.

24. Los comisarios generales y cualesquiera otros empleados que manejen caudales de la federacion , estarán subordinados á la tesorería, en órden á la distribucion de ellos; por tanto, no harán pago alguno sino en consecuencia de libramiento ú órden de los ministros de la tesorería, quienes datarán dichos pagos en sus libros; siendo de la responsabilidad de aquellos, los que hicieren en contravencion á lo prevenido en este artículo.
25. Se exceptúan de lo dispuesto en él, los gastos de administracion y los caudales del crédito público.
26. Debiendo enterar los administradores de rentas, los productos líquidos de ellas, en la caja de las comisarías respectivas, y éstas remitir á la tesorería general, estados de sus existencias á principios de cada mes, los ministros de la tesorería se harán cargo de dichas sumas en los correspondientes libros.
27. Con estos datos y los demas que fueren necesarios, formará y publicará la tesorería estados mensuales y anuales, en que consten todos los ingresos, egresos y existencias de los caudales de la federacion en todos los puntos de la república.
28. Los ministros de la tesorería presntarán á la mayor brevedad el plan de la organizacion de sus oficinas y arreglo de sus nuevos trabajos, para que con lo que parezca al gobierno, se consulte la aprobacion del congreso.

### **Montepios de ministros y oficinas.**

29. Los fondos de los montepios y descuentos que se hagan en lo sucesivo á los empleados incorporados a ellos, se agregarán á la hacienda pública.

30. El pago de pensiones se hará por las comisarías y demas oficinas, conforme á los reglamentos de la materia y órdenes que para su cumplimiento expida el ministerio de hacienda.
31. La seccion del montepio del departamento de cuenta y razon, llevará las que sean necesarias para el conocimiento debido de este ramo, y liquidará todas las pendientes.
32. Los descuentos de los empleados incorporados en los montepios que quedan de cuenta de los Estados, se enterarán por las administraciones de hacienda de éstos á las comisarías respectivas, para que el gobierno general continúe el pago de las pensiones correspondientes.
33. La dispuesto en el artículo anterior no tiene relacion con los empleados que de nuevo entren al servicio de los Estados, quienes dispondran respecto de ellos lo que tengan por conveniente.

### **Comisaría central de guerra y marina.<sup>1</sup>**

<sup>1</sup>Véase la orden de 11 de Octubre de 1822, y el nuevo reglamento de 7 de mayo de 1825.

34. Para la reunion de todos los datos de revista y demas necesarios á la formacion de las cuentas generales del ejército y marina, subsistirá la comisaría general de guerra con la denominacion de Comisaría central de guerra y marina, sujeta al ministerio de hacienda.

### **Sales.**

35. Las salinas de la federacion se darán en arrendamiento sacándose á pública subasta, y rematándose en el mejor postor, por el numero de años que parezca conveniente al gobierno.

36. Será precisa condicion de estos remates, el vender las sales bajo las reglas adoptadas por la hacienda pública en beneficio de la minería y en una cuarta parte ménos del valor á que aquella las vendia.
37. Se exceptúan del artículo anterior, las salinas de las villas del Refugio y Reinosá, que se ceden por ocho años á beneficio comun de sus vecinos y de los de Camargo, Mier, Revilla y Laredo, bajo las reglas que establezca la legislatura del Estado á que pertenecen.
38. Las salinas de propiedad particular que hasta ahora hubieren pagado derechos á la hacienda pública, pagarán en lo de adelante una cuarta parte ménos de lo que ántes pagaban. Estos derechos se darán tambien en arrendamiento, prefiriéndose en igualdad de circunstancias á los gobiernos de los Estados que hicieren postura.
39. Esta preferencia se entenderá tambien respecto de las salinas de la federacion.

### **Visitadores.**

40. El gobierno tiene facultad de enviar visitadores á los puntos que crea conveniente con las facultades necesarias para residenciar á los empleados de la federacion, examinar sus cuentas, suspenderlos con arreglo á la ley, y entregar al tribunal competente á los que resulten culpados.

### **Oficina provisional de rezagos.**

41. El gobierno formará con los empleados cesantes que tenga á bien, una oficina provisional para que se liquiden definitivamente todas las cuentas que queden cortadas en consecuencia del nuevo arreglo de hacienda pública, inclusas las de los derechos de avería y las de las rentas cedidas á los Estados. Esta oficina cesará luego que concluya sus trabajos, que se pasarán al congreso para su exámen y aprobacion.

### Contaduría mayor.

42. Para el exámen y glosa de las cuentas que anualmente debe presentar el secretario del despacho de hacienda, y para las de crédito público, se establecerá una contaduría mayor.
43. Esta contaduría estará bajo la inspeccion exclusiva de la cámara de diputados.
44. La cámara ejercerá esta inspeccion por medio de una comision de cinco diputados nombrados por la misma. Esta comision será permanente aun por el tiempo del receso de la cámara , y á ella tocará examinar los presupuestos y la memoria del secretario del despacho de hacienda.
45. La contaduria se dividirá en dos secciones, de hacienda y de crédito público, y cada seccion está á cargo de un contador mayor.
46. El nombramiento de estos dos gefes se hará por la cámara á pluralidad absoluta de votos.
47. El de los demas empleos de la contaduria se hará por la misma cámara á propuesta en terna del respectivo contador, informada por la comision.
48. Los empleados de la contaduria mayor se preveerán en los cesantes, ó en empleos de otros ramos, ó en militares vivos ó retirados, atendiendo á la mejor aptitud y mayor economía de la hacienda.
49. Luego que sean elegidos los contadores, formarán á la mayor brevedad el reglamento de oficina, que con el informe de la comision se pasará á la cámara de diputados.
50. La memoria del ramo de hacienda debe comprender extractos puntuales, claros, sencillos y bien comprobados de las cuentas de la tesorería general, comisarías y administraciones de rentas.

51. La del crédito público debe comprender con la misma exactitud, claridad y comprobacion el estado de la deuda nacional, las sumas amortizadas, los intereses que se hubieren satisfecho, y lo demas que sea conveniente al objeto de su instituto.





# RESEÑA



# Desarrollo y crecimiento de la economía mexicana: Una perspectiva histórica\*

Por Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros Bosch

Pablo Álvarez Icaza Longoria\*\*

**L**os autores son prestigiados y reconocidos economistas con una amplia trayectoria en instituciones académicas y oficiales en México y en el extranjero,<sup>1</sup> quienes tratan de responder a la interrogante de por qué México ha estado atrapado desde hace tres décadas en una senda de lento crecimiento y desarrollo. Para poder contestarla, hacen una revisión histórica desde la época de la Colonia hasta nuestros días, lo que nos permite tener una visión retrospectiva muy completa del desarrollo económico del país. Destaca la gran capacidad de síntesis evitándose el peligro de las digresiones, en el cual se puede caer fácilmente cuando son necesarias las precisiones históricas, lo que permite que el trabajo no pierda su hilo conductor y, sobre todo, que no se vuelva una obra voluminosa y cuyo interés vaya decayendo.

El libro es resultado de un gran esfuerzo de investigación muy bien documentado, complementado con un Apéndice de series históricas de indicadores económicos y sociales, apoyado en el uso de fuentes históricas secundarias desde un análisis de la economía aplicada al desarrollo. De esta forma, se logra la consolidación de trabajos académicos previos. Se parte de la premisa de que el enfoque histórico puede ayudar a entender los obstáculos actuales que impiden el desarrollo económico, convirtiéndose en un tratamiento bastante completo de la

---

\* Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana: una perspectiva histórica, primera edición, Fondo de Cultura Económica, (Col. Economía), México, 2010. Título original: Development and Growth in the Mexican Economy. A Historical Perspective. 2008. ISBN 978-607-16-0302-9.

\*\* Maestro en Economía por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), investigador del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

1 Juan Carlos Moreno-Brid es doctor en economía por la Universidad de Cambridge. Desde 2005, coordinador de investigación de la subsección regional de la CEPAL. Miembro de los Comités Editoriales de la Revista de la Cepal, Economía UNAM y El Trimestre Económico.

Jaime Ros Bosch es doctor en economía por la Universidad de Cambridge. Catedrático en Economía en el Instituto Kellogg en la Universidad de Notre Dame y en la Facultad de Economía de la UNAM. Miembro del Comité Ejecutivo de la Asociación de Economistas de América Latina.

historia económica de México, pero desde una perspectiva global, considerando los factores nacionales e internacionales relevantes. Al respecto, uno de los aspectos más interesantes es el análisis comparativo del nivel de desarrollo del país frente a otras naciones más a menos desarrolladas, lo que permite identificar claramente los avances y retrocesos de México en diferentes épocas.

Sin embargo, como bien lo señalan desde el principio: “El trabajo se enfoca en las actuales políticas de desarrollo en México y en los problemas que enfrenta desde una perspectiva histórica, a partir de la revisión de las tendencias de largo plazo en la economía mexicana y, en particular, de los periodos en los que hubo cambios radicales en la estrategia desarrollo y en la función que desempeñaron el mercado y el Estado” por lo que las reflexiones sobre estos temas están presentes a lo largo del texto y en ocasiones de manera explícita.

El planteamiento básico que se hace es que “la historia económica del México independiente aparece como una sucesión de periodos de estancamiento o caída, seguidos por otros de prosperidad y transformación económica”, por lo que el propósito sería encontrar los factores que provocaron que se diera determinado desempeño en cada uno. Los autores hacen una breve reseña en la introducción de cada etapa, que después irán profundizando en los nueve capítulos que componen la obra. No está de más comentar, que reconocen que en periodos de contracción de la actividad económica también hubo aspectos positivos como la creación de instituciones o de reformas trascendentes a futuro.

El libro es en el mejor sentido iconoclasta, porque contraviene verdades preestablecidas o convencionales sobre la historia económica de México. Por ejemplo, al señalar que el sistema de tenencia de la tierra y el poder económico de la Iglesia no están entre las causas más importantes de mediados del siglo XIX. También se hace una revisión más objetiva del Porfiriato evitando la apología o la diatriba según el caso, demostrando que no fue un régimen esencialmente basado en una política de *laissez faire* según la percepción tradicional. Se muestra que en el retroceso del crecimiento y el declive relativo ocurrido entre 1910 y 1940 afectaron más la adopción de políticas fiscales y monetarias erróneas y la fuerza del choque externo que significó la Grand Depresión en Estados Unidos, que la violencia y la inestabilidad política provocada por la Revolución Mexicana.

Luego de una bien condensada introducción, se van desarrollando los capítulos por etapas y con títulos bastante sugerentes: de finales del siglo XVIII a 1870, de 1870 a 1910, de 1910 a 1940, de 1940 a 1970, de 1970 a 1982, de 1982 a 1992; para finalmente abordar con un orden temático más que cronológico los últimos

tres capítulos cerrando con la pregunta ¿por qué ha sido decepcionante el crecimiento posterior al periodo de reformas? Se hace una fuerte crítica a la política económica implementada desde la década de los ochenta; pero, aclarando que no se trata de regresar al pasado, ni tampoco de dejar de reconocer los aportes valiosos.

Moreno y Ros hacen una revisión de las diversas interpretaciones de la crisis económicas de 1976, 1982, 1986 y 1994-95. Así, afirman que a finales de la etapa del “desarrollo estabilizador”, la sustitución de importaciones, en el sector de bienes de capital, no se había logrado en México. Para comprobarlo citan un estudio de Nafinsa-ONUDI (1985) donde se señalaba que México se había quedado rezagado en la producción de bienes de capital, puesto que más del 90 por ciento del mercado de máquinas-herramienta se abastecía en el extranjero; sin embargo, rechazan que haya sido el agotamiento del modelo de industrialización el causante de las crisis económicas de 1976 y 1982; o el populismo macroeconómico señalado por Rudiger Dornbusch y Sebastina Edwards, y se inclinan más bien por el conflicto entre las élites políticas en el año preelectoral (1969, 1975 y 1981) como la causa de las crisis.

Aspectos que mencionan, pero que hubiese merecido mayor profundización es cómo la crisis de 1995 acentuó la liberalización y privatización en México, al punto que hubo importantes modificaciones legales que permitieron 100 por ciento de inversión extranjera directa (IED) en bancos, ferrocarriles y distribución de gas doméstico, entre otros aspectos.

Dedican un capítulo para explicar por qué el crecimiento impulsado por las exportaciones, a pesar de que éstas experimentaron un desempeño muy dinámico, no ocasionó elevadas tasas del Producto Interno Bruto (PIB) de México. En contra partida, en otro dan respuesta a la paradoja de que a pesar de que el lento crecimiento registrado, la pobreza se redujo gracias al bono demográfico.

El capítulo IX, el más relevante del libro, responde a la pregunta antes señalada, y concluyen que el determinante principal de la baja tasa de crecimiento en México —entre 1980-2006 considerando que el libro fue escrito a mediados de 2008— en este periodo es la reducida tasa de inversión, y que son cuatro factores los que la restringen: 1) el bajo nivel de inversión pública (particularmente en infraestructura), 2) un apreciado tipo de cambio real durante la mayor parte del periodo a partir de 1990, 3) el desmantelamiento de la política industrial, y 4) la falta de financiamiento bancario.

Le dan poca importancia a la formación de capital humano entre las limitantes al crecimiento argumentando que en el periodo hubo una rápida mejoría en los

indicadores de educación y salud; aunque reconocen que hay una baja calidad en la educación primaria en México. Al respecto, Ricardo Hausmann y Bailey Klinger en un estudio publicado en el Reporte de Competitividad de México: 2009 del Foro Económico Mundial (WEF por sus siglas en inglés) demostraban que el deficiente sistema educativo sí era un factor determinante en el bajo crecimiento.

El punto de vista dominante, distinto al de ellos, sobre los problemas de crecimiento y empleo en México, es que estos son atribuibles a una insuficiente liberalización y, por ende, éste recomienda mayores reformas de mercado. En este sentido, dicha agenda propone continuar con las reformas estructurales en el área fiscal, en el sector energético y en el mercado de trabajo, a las que se suma una amplia lista de las llamadas reformas de segunda generación. Sin embargo, consideran que la agenda dominante pierde de vista los cuatro factores arriba planteados, que son las áreas en las cuales las reformas orientadas al crecimiento debieran concentrarse.

En términos técnicos, la crítica que hacen a la orientación creo que se va adominante —desde un enfoque neokeynesiano— es que “afirma que sólo hay una configuración de los precios de equilibrio en cada economía que da como resultado pleno empleo (o desempleo a su tasa natural) en el mercado de trabajo y una tasa natural de crecimiento. Este enfoque desconoce la importancia de la trayectoria de la economía seguía en el pasado y su influencia sobre el presente, el llamado fenómeno de histéresis, que implica que la presente configuración macroeconómica puede estar fuertemente influida por el pasado”. Se comprende, entonces, porque para los autores era relevante abordar el desarrollo económico de México desde una perspectiva de largo plazo.

Finalmente, en las conclusiones se hace hincapié en que la ausencia de consenso en política económica puede impedir la puesta en marcha de medidas para eliminar las restricciones al crecimiento económico, siempre y cuando no esté basado en una interpretación equivocada de los determinantes y obstáculos al crecimiento, en cuyo caso el consenso tiene consecuencias negativas sobre el desarrollo.