

Beneficios sociales del gasto público

Por Centro de Estudios Económicos del Sector Privado.
www.cce.org.mx/CEESP/
ceesp.consulta@cce.org.mx

El CEESP presenta algunas consideraciones sobre los programas para educación, salud, desarrollo agropecuario y combate a la pobreza en México, identificando aquellos que es necesario impulsar de otros que sería deseable desaparecer, así como algunas acciones para alcanzar mayor equidad y eficiencia en el gasto público.

México ha logrado consolidar la estabilidad económica en los últimos años. Ahora es reconocido que, aunque la estabilidad es una condición necesaria, no ha sido suficiente para promover el desarrollo social. La aportación del gobierno en términos de mayor estabilidad económica para reactivar el crecimiento no debe minimizarse.

Una aportación adicional que deben llevar a cabo los gobiernos federal y locales, en conjunto con el Congreso, para contribuir al crecimiento elevado y sostenido, es reforzar la evaluación cuidadosa de todos los programas de gasto público, especialmente los programas sociales, con el fin de identificar aquellos que cumplan con su objetivo de manera más eficiente y asignarles, a su vez, los recursos de los programas que no cumplen eficazmente con sus objetivos, representan desperdicios o concentran los beneficios en los que menos necesitan.

Gasto contra la pobreza

En los últimos años, se ha dado un cambio paulatino en nuestro país en la forma de asignar recursos a los grupos sociales más necesitados. De un esquema de subsidios generalizados a los alimentos, con la expectativa de que ayudaran a los más pobres, se ha adoptado un esquema que focaliza los beneficios a grupos claramente identificados.

El programa Oportunidades condiciona la transferencia de efectivo a la población de más bajos ingresos, además de cumplir ciertas condiciones, como que los niños asistan a la escuela y reciban atención básica de salud, con lo que se incrementan las posibilidades de salir de la pobreza. En contraste, la pérdida de recursos derivada de no cobrar IVA en alimentos se dice que es para beneficiar a los más pobres, aunque en realidad beneficia a los que más tienen.

Sin duda, dicho programa es mucho más eficaz y progresivo que aquellos que se basan en subsidios generalizados que prevalecieron hasta principios de los años 90 y fueron reactivados por el gobierno del Distrito Federal, con su programa

de apoyo a adultos mayores, que es indiscriminado. El Banco Mundial encontró, por ejemplo, que mientras sólo 8% del gasto público en alimentos ejercido con programas de subsidios generalizados incidía o beneficiaba a la población más pobre, con Oportunidades la incidencia ahora es de casi 35%.

Para el segundo 10% más pobre, la incidencia de beneficios era de 10% versus 17% con Oportunidades; y para el diez por ciento más rico, este esquema gubernamental no otorga beneficios, mientras que, con subsidios generalizados, 6% del gasto social era aprovechado por los grupos de ingresos más altos.

Es importante ampliar los beneficios del programa Oportunidades a otros grupos sociales lo antes posible. En la actualidad, aproximadamente 60% de los hogares rurales en pobreza alimentaria se beneficia del programa, lo que contrasta con el 17% de los hogares en zonas urbanas. Esta diferencia se debe a que el programa fue diseñado originalmente para zonas rurales pero, dado su éxito, es importante extenderlo con más celeridad a zonas urbanas.

Gasto en educación

La educación básica es un servicio público fundamental en la mayoría de los países, pero si no es de calidad y de cober-

En México, el gasto en educación recibe un financiamiento importante y es uno de los que más rápido ha crecido en los últimos años.

tura nacional, no contribuye a reducir la pobreza ni elevar la competitividad de un país. En México, resalta que el gasto en educación recibe un financiamiento importante y es uno de los que más rápido ha crecido en los últimos años. De hecho, como apunta el Banco Mundial, es el rubro de gasto y empleo más grande del sector público.

Destaca que en los niveles de primaria y secundaria el alcance de la educación es casi universal. No obstante, el gasto en educación media superior continúa siendo regresivo: 55% de los estudiantes en este grado pertenece al 40% de ingresos más altos, aunque cabe mencionar que en los últimos años el registro de alumnos se intensificó en la población de ingresos medios y bajos, gracias a la estabilidad. Por lo anterior, se puede concluir, en base a las tendencias recientes en educación básica, que el gasto en este nivel educativo es progresivo, esto es, beneficia más a los más pobres.

No obstante, el Banco Mundial señala que el acceso a la educación pública superior continúa siendo excepcionalmente regresivo. La participación del 20% de la población más pobre en educación superior ha sido de 1%, en promedio, de 1992-2002, una de las más bajas en Latinoamérica. El crecimiento en el número de estudiantes en la década de referencia se concentró en el 10% de mayores ingresos.

Además, una comparación de los patrones de gasto en educación entre estados revelaría una variación sustancial tanto en el gasto destinado a educación pública como en la distribución del mismo entre los estudiantes. Conforme a las últimas cifras disponibles de los gastos estatales en educación, los montos de aportaciones estatales como proporción de los gastos educativos totales en los estados, una medida del grado de descentralización, varían enormemente.

En el país, el gasto público en educación básica por alumno equivalió a seis mil 674 pesos; una clasificación de dicho gasto por estados arroja una distribución muy desigual. La

Gasto educativo por alumno en los estados



Estado	Gasto por alumno (pesos)	Estado	Gasto por alumno (pesos)
Baja California Sur	13,884	Guerrero	8,046
Campeche	10,777	Aguascalientes	7,933
Sonora	10,520	Jalisco	7,411
Nayarit	10,513	Michoacán	7,377
Durango	10,277	Hidalgo	7,271
Tamaulipas	10,160	Veracruz	7,242
Baja California	9,859	SLP	6,765
Zacatecas	9,787	Puebla	6,644
Querétaro	9,540	Oaxaca	6,292
Tlaxcala	9,354	Tabasco	5,996
Chihuahua	9,019	Guanajuato	5,778
Nuevo León	9,003	Edo. de México	3,168
Colima	8,791	Yucatán	2,583
Quintana Roo	8,762	Chiapas	1,692
Sinaloa	8,744	Coahuila	1,061
Morelos	8,302	-	-

Fuente: Anuario de Estadísticas por Entidad Federativa. Edición 2001. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. INEGI.

variación se debe a varias razones, destacando diferencias subyacentes, como el número de niños en cada grupo de edad y diferencias en el gasto promedio por estudiante en cada grado escolar, así como la proporción de la población en edad de estudiar que efectivamente se enlista en cada nivel.

A juzgar por las clasificaciones internacionales en las que México ocupa los últimos lugares, es claro que la educación es una de las áreas donde la relación entre los costos de provisión y el valor o beneficio de los servicios prestados a los ciudadanos varía de forma significativa, y no existe una evaluación seria sobre la efectividad y eficacia del gasto educativo.

Asimismo, junto a una evaluación y reforma del sistema educativo, es necesario aumentar el gasto en educación, para »

La estabilidad económica generada por el Gobierno Federal no debe menospreciarse; es una condición necesaria, aunque no suficiente, para alcanzar el desarrollo y elevar el nivel de bienestar de la población.

ampliar la cobertura de educación media y superior a los grupos de ingresos más bajos. Los mayores recursos deberán provenir no sólo del financiamiento público, sino también de un número mayor de préstamos para alumnos y una recuperación, aunque sea parcial, de los costos de los estudiantes de ingresos más elevados, mediante colegiaturas o programas de becas recuperables.

La ineficiencia e inequidad del sistema obliga a iniciar la estrategia de reforma por medio de un análisis y evaluación a fondo. Adicionalmente, elevar los recursos para la educación, incluyendo programas de becas recuperables, rendirá sus mejores frutos si es asociado a un programa de excelencia educativa, esto es, para los mejores estudiantes.

Gasto en salud

Como en otros países de Latinoamérica, el financiamiento y provisión de los servicios de salud pública en México se dan en paquetes, dependiendo del tipo de empleo: sector público (ISSSTE), sector privado (IMSS) y sector informal (población abierta). La incidencia de beneficios varía mucho, resaltando que en los últimos años ha mejorado: todos los niveles de ingreso de población reciben beneficios, pero la mayor proporción de los mismos se da en el 30% de la población de ingresos más bajos, lo que contrasta con la situación prevalente en 1996, donde los mayores beneficios se concentraban en el 40% de ingresos medios (deciles 3, 4, 5 y 6).

Sin duda, lo anterior refleja que el país ha alcanzado logros importantes en la provisión de un acceso universal a la atención básica. Sin embargo, la cobertura y calidad del programa abierto es todavía menor a la de los programas para asegurados. Dado que el financiamiento por persona del servicio abierto es la mitad o menos que el promedio del servicio vía seguros, el gasto actual en salud pública es regresivo en términos absolutos.

En materia de salud, es necesario aumentar el gasto público, así como instrumentar medidas específicas para mejorar la

calidad del servicio en las zonas pobres. Entre las acciones específicas están asegurar la disponibilidad de medicinas y productos farmacéuticos, promover mejores prácticas sanitarias para

reducir infecciones y ajustar horarios que permitan a los trabajadores recibir atención médica.


Es necesario establecer un sistema de incentivos que eleve la calidad y la eficiencia médica. En otros países se adoptan esquemas donde el financiamiento sigue al paciente. Si logramos en México que el financiamiento público siga a los pacientes, se podría generar mayor equidad y eficiencia en la asignación de recursos a la salud pública en México.

Gasto en el sector agrícola

Existen tres programas principales de apoyo al campo: Procampo, Alianza para el Campo y el Desarrollo de Infraestructura de Irrigación. En 1994, más de 55% de la incidencia de beneficios recaía en los primeros tres deciles de ingresos bajos, destacando que poco más de 25% se ubicaba en el primer decil. En 2002, el programa había perdido fuerza, ya que sólo 41% de los beneficios se concentraban en los tres primeros deciles, a la vez que más de 10% de los beneficios era aprovechado por el decil de ingreso más alto.

Sin duda, es urgente reevaluar los programas de apoyo al campo, con la finalidad de determinar si en verdad contribuyen al desarrollo equilibrado del mismo y apoyan a los hogares de menores ingresos. Los que no contribuyan al desarrollo y combate a la pobreza deben ser eliminados.

Finalmente, en otras áreas, como agua y electricidad, también existen esquemas de apoyo que distan de ser progresivos. Así como la política federal de apoyo al campo favorece más a los estados de altos y medianos ingresos, en comparación con los de menores ingresos, la distribución de beneficios en relación con el agua y la electricidad favorece más a las entidades más ricas.

El Banco Mundial reitera que los 10 estados más pobres reciben mucho menos que el promedio rural per cápita, tanto en gasto federal de irrigación como en subsidios al uso de la electricidad. 

Apoyo al campo

Por Centro de Estudios Económicos del Sector Privado.
www.cce.org.mx/CEESP/
ceesp.consulta@cce.org.mx



Hacia finales de la década de los 80, México inició una estrategia de apertura comercial que le demandó cambios para adaptarse al nuevo entorno económico, entre los que se incluyeron los efectuados en el mercado agropecuario nacional. Con el fin de hacer una revisión, el CEESP comenta los aspectos más relevantes de los programas de fomento agropecuario.

Hacia aquellos años, productores y consumidores enfrentaron una nueva estructura de precios que cambió significativamente los incentivos para producir y consumir los diversos productos e insumos del sector. En este contexto, fueron diseñados nuevos programas de apoyo al campo, con el fin de impulsar la competitividad del sector.

Actualmente, estos programas cubren desde subsidios a la producción (Alianza para el Campo) hasta precios de garantía para algunos productos y estados del país (Apoyos a la Comercialización) y subsidios de suma fija (Procampo).

Para lograr un fuerte impulso, el cambio se debe dar en tres dimensiones: la existencia de presión tal que repercuta en un incremento importante en la demanda mundial por alimentos; un cambio tecnológico en materia agrícola que impulse

la productividad y, por último, la integración global del mercado y las políticas agrarias.

Los programas de apoyo

• Procampo

Este esquema se comenzó a instrumentar a finales de 1993, con el objetivo de compensar a los agricultores nacionales por el subsidio que reciben productores en los países socios comerciales. En un intento por elevar la competitividad y el nivel de vida, y mejorar el régimen de comercialización, se promueve cambiar los cultivos actuales hacia otros más rentables o con mayor futuro; convertir las técnicas de producción hacia la integración grupal, promover la calidad del medio ambiente, y capitalizar la producción.

El Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) es un subsidio que se otorga directamente al agricultor, equiva- ➤

Procampo, por ejemplo, se comenzó a instrumentar con el objetivo de compensar a los agricultores nacionales por el subsidio que reciben productores en los países socios comerciales.

lente a una cantidad fija monetaria por hectárea sembrada. Su objetivo general es apoyar el ingreso de los productores rurales. Actualmente, el programa se otorga a alrededor de 2.4 millones de productores, que representan al 39.7% de las personas ocupadas en labores agropecuarias. Se siembra casi la totalidad de los cultivos principales de nuestro país, dando un enfoque preferente a los productores rurales que menos tienen y que siembran dimensiones más reducidas, poco fértiles y cuya producción se consume en el propio hogar.

Entre los objetivos que se plantean se encuentra la capitalización de la tierra. Asimismo, es requisito para acceder al subsidio tener posesión legal de la tierra que recibe el apoyo, por lo tanto, este programa incentiva el pase a la formalidad.

Anterior a Procampo, el programa que se aplicaba como apoyo agrícola era Conasupo, que garantizaba un precio mínimo de compra, lo cual contribuía a mejorar el ingreso de los productores. No obstante, los productores, conociendo que todo su producto sería comprado por este organismo, estaban más incentivados a producir excedentes, sin tener alicientes al cambio de actividad.

Con la implementación de Procampo, se otorga un subsidio de suma fija al productor, a diferencia del precio mínimo de Conasupo. Con este subsidio, no se distorsionan los incentivos de los productores para producir otros bienes, al no modificarse el costo de oportunidad ni los precios de los bienes producidos en la economía. El subsidio directo aumenta su potencial de crecimiento, al elevar la libertad de decisión a invertir los recursos en aquellos cultivos que le puedan redituvar un mayor ingreso, sin incurrir en altos costos de sobreproducción para la sociedad.

• Apoyos directos a la comercialización y desarrollo de mercados regionales

El Programa de Apoyos Directos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales (PAC) nace en el mismo contexto, al ubicarse una serie de problemas estructurales del campo con la apertura comercial. En este sentido, no había quién comprara las cosechas, incurriera en costos financieros y de almacenamiento, ni quién movilizara las cosechas o fijara los precios.

Este programa, por lo tanto, existe en función de que los productores necesitan soporte a la hora de comercializar sus productos, así como promoción en los mercados regionales para mejorar el ingreso y su permanencia en la actividad agrícola productiva.

El PAC está diseñado para contribuir a resolver y modernizar la problemática de comercialización de los productores. Además, trata de crear condiciones donde el productor tenga mayor participación en el precio de venta al consumidor final,

y se maximice el impacto social y económico de los apoyos federales a los productores.

Este programa plantea diversos objetivos: fortalecer la rentabilidad de los productores agrícolas, la competitividad de las cadenas productivas, la diversificación de cultivos, la utilización de la infraestructura agroindustrial instalada, la conservación de los suelos agrícolas y los recursos hídricos, así como el desarrollo de los mercados regionales, mediante la entrega de apoyos directos al productor, con el fin de mejorar su ingreso y elevar el nivel de vida en el medio rural, o bien, con apoyos complementarios a compradores.

Actualmente, el programa funciona como precio de garantía (aunque no se le reconozca como tal). Sin embargo, el hecho de que los agricultores tengan acceso al mercado con un precio promedio ocasiona pérdidas de eficiencia.

• Alianza para el campo

Alianza para el Campo es el principal instrumento de fomento a la producción en México. Empezó a operar en 1996, en el mismo entorno y por la misma razón que justifica la existencia de los dos programas anteriores; la diferencia radica en su esquema de responsabilidad compartida entre productores y los tres niveles de gobierno.

Para la instrumentación del programa se formaron tres grupos básicos de programas de Alianza: fomento agrícola, ganadero y desarrollo rural, así como programas de sanidad agropecuaria y otros con fines específicos, como el de la promoción de las exportaciones.

Entre los objetivos de Alianza para el Campo está incrementar de manera progresiva el ingreso de los productores;

aumentar la producción (productividad) agrícola a una tasa superior al crecimiento demográfico, y producir suficientes alimentos básicos para la población, fomentando las exportaciones de los mismos.

Para el logro de tales objetivos se consideró fomentar la inversión y la capitalización; fortalecer las cadenas productivas, integrándolas y volviéndolas más competitivas, y la investigación y transferencia de tecnología, así como la atención a contingencias como migración, apertura comercial, distorsiones de mercado.

Impacto de los programas

• Procampo

A pesar de ser el programa menos distorsionante de los mencionados anteriormente y el que acapara a un mayor número de beneficiarios, tiene algunos problemas de ejecución, de tal forma que para corregirlos existen diversas propuestas.

La bursatilización del subsidio es una de las posibles sugerencias del Banco Mundial, al promover que los agricultores puedan disponer del dinero poco a poco, incrementando así la generación de ingreso mediante los intereses forjados. Esto crea un incentivo al ahorro nacional, sirve de colateral, incrementa la capitalización y, finalmente, podría servir para el financiamiento de inversiones productivas bien seleccionadas.

Asimismo, el apoyo recibido por los agricultores podría optimizarse si funcionara atado a la rendición de cuentas, enfocándose a nuevas formas de producción, capitalización, aumento en productividad, reconversión productiva.

La revisión de los precios de los insumos es importante para estar en igualdad a los de nuestros competidores en el plano internacional.

• Apoyos Directos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales

En el caso del PAC, se observa que éstos no se otorgan de forma oportuna, impidiendo planear la actividad productiva. El hecho de que los apoyos se entregan después de la cosecha, ocasiona que los productores se vean en la necesidad de pedir prestado para cultivar y recurrir a los “coyotes”.

Para el programa de ingreso objetivo se considera un pago contra-cíclico, que cubre la diferencia entre el precio del mercado por unidad de producto y el ingreso por tonelada establecido para cada uno de los productos elegibles, más el subsidio de Procampo equivalente por tonelada. Si bien este programa da certidumbre al productor y estabiliza los precios en los mercados regionales, agranda los exceden-

tes de producción, debido a que este apoyo aumenta conforme el precio de venta cae, y el precio disminuye donde existe mayor oferta del bien; este apoyo agranda aún más la distorsión.

Asegurar a los agricultores la compra de su producción y que el precio de venta sea superior al de equilibrio se traduce en una sobreoferta de productos, por lo que no existe incentivo para la diversificación de cultivos.

El uso del programa de cobertura de precios agrícolas es pobre, debido a la incertidumbre sobre si recibirán el apoyo y la desesperación del productor al ver que su cosecha caduca y no encuentra comprador. El problema se agrava al no contar con infraestructura adecuada para almacenar los cultivos mientras esperan la venta.

Aunque por un lado este programa crea incentivos a la regularización de la tenencia de la tierra, debido a que como productor individual es necesaria la afiliación al Procampo para recibir el apoyo, creando incentivos a la formalidad, las fallas en la aplicación del marco jurídico generan desconfianza en los productores.

Uno de los problemas más significativos de estos apoyos es que están destinados a quienes tienen más parcelas, provocando que sean regresivos, en vez de progresivos.

• Alianza para el campo

El programa de Alianza para el Campo está estructurado para apoyar proyectos rentables pero, por lo general, los productores pequeños tienen proyectos más riesgosos y con menor colateral, traduciéndose en que los beneficios terminan otorgándose a los grandes productores.

Los procesos productivos reciben apoyos a la inversión en capital y tecnología que incrementan la cantidad producida (existe sobreproducción), pero a la hora de vender no existe un mercado o el ingreso no llega a igualar los costos de producción. Es evidente que en este tema lo importante es incrementar la rentabilidad de los cultivos mediante la disminución de costos o la apertura de mercados con productos competitivos en el mercado internacional y, para esto, puede necesitarse la intervención gubernamental. Es decir, hace falta desarrollar mecanismos de comercialización y producción más rentables.

Finalmente, la gran mayoría de los productores prefiere no participar en cadenas productivas, dada la gran pérdida de eficiencia que se da en las organizaciones ciudadanas, junto a los problemas de corrupción. Existe una gran falta de coordinación entre los tiempos de ciclos agrícolas y los apoyos de Alianza. 