

NÚMERO 331

RODOLFO DE LA TORRE, LUIS FELIPE LÓPEZ CALVA Y JOHN SCOTT

**El gasto social en la
Ley General de Desarrollo Social**

NOVIEMBRE 2005



www.cide.edu

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del **CIDE** representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2005. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.
Tel. 5727•9800 exts. 2202, 2203, 2417
Fax: 5727•9885 y 5292•1304.
Correo electrónico: publicaciones@cide.edu
www.cide.edu

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

.....

Agradecimientos.

Se agradecen los comentarios de Miguel Székely y el apoyo financiero de la Secretaría de Desarrollo Social para este trabajo.

Resumen

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS), que entró en vigor en México el 21 de enero de 2004, dispone que el gasto social no pueda reducirse en términos reales respecto al del año fiscal anterior, que dicho gasto se eleve cuando menos en la misma proporción que lo previsto para el Producto Interno Bruto, y que también aumente, como mínimo, en el mismo porcentaje que el crecimiento de la población para al menos preservar el nivel existente del gasto social per cápita. Este trabajo examina las implicaciones y presenta propuestas de implementación de la nueva ley en lo referente a la definición del gasto social, a los criterios que fijan el nivel de dicho gasto y a las reglas de asignación del gasto que hagan operativos los criterios generales de equidad incluidos en la ley. En particular se responde a las siguientes preguntas: ¿Cuál es el margen de maniobra que permite la ley para especificar la determinación del nivel y distribución del gasto social? ¿Cómo podrían concretarse criterios de equidad en la asignación del gasto público con los elementos que brinda la ley? ¿Qué mecanismos serían los más eficientes financieramente para procurar la estabilidad del gasto social dentro del marco de la ley?

Abstract

The General Law for Social Development (LGDS), which came into force in Mexico on the 21st of January 2004, specifies that social expenditure cannot be reduced in real terms with respect to the previous fiscal year, that this expenditure be increased in the same proportion as the expected growth of Gross Domestic Product, and that it also be increased, at a minimum, in the same percentage as population growth to maintain the existing level of social spending per capita. This paper considers the implications and presents implementation proposals of the new law with respect to the definition of social expenditure, the criteria used to fix the level of this expenditure and the allocation rules to make the general equity criteria included in the law operational. In particular, the following questions considered: What are the constraints set by the law on the level and distribution of social expenditure? How can the law be applied in the implementation of equity criteria for the allocation of social spending? What are the most efficient mechanisms to ensure stability in social expenditures within the framework of this law.

Introducción

El 21 de enero de 2005 entró en vigor la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). En la Ley se ha dispuesto que el gasto social no pueda reducirse en términos reales respecto al del año fiscal anterior, que dicho gasto se eleve cuando menos en la misma proporción que lo previsto para el Producto Interno Bruto, y que también aumente, como mínimo, en el mismo porcentaje que el crecimiento de la población para al menos preservar el nivel existente del gasto social *per cápita*. Reforzando estas disposiciones se encuentra la posibilidad de establecer un Fondo de Contingencia Social, y si por alguna razón no pudieran entrar en juego una o más de ellas, la Ley especifica que cualquier reducción del gasto social tendrá que ser establecida por la Cámara de Diputados.

Por otra parte, respecto a la asignación del gasto, la ley establece como prioridades los programas de educación obligatoria, de atención a la salud, de reducción de la pobreza, los de zonas consideradas como prioritarias, los de nutrición materno-infantil, los de vivienda, abasto, promoción de la actividad productiva e infraestructura. La distribución del gasto, particularmente entre regiones se propone se haga con criterios de equidad, aunque estos no están definidos.

Una primera evaluación de las propuestas de la ley muestran que su función central es generar una rigidez a la baja de la proporción que representa el gasto social respecto al PIB, y ocasionalmente elevar dicho porcentaje y que esta rigidez podría traducirse en situaciones financieras insostenibles. La Ley tiene un descuido financiero que puede ser grave, y que inevitablemente requeriría de nuevos mecanismos de financiamiento permanente, más allá de un fondo de contingencia, a riesgo de llevar a la Cámara de Diputados a aceptar recortes drásticos del gasto social o un déficit fiscal importantes, con sus respectivos e inconvenientes endeudamientos.

Por otra parte, el Congreso no introdujo disposiciones jurídicas específicas que evitaran situaciones de inequidad en la asignación del gasto. La falla se inicia desde una defectuosa concepción del principio de equidad y continúa con un énfasis en lo administrativo y lo presupuestario, que deja de lado la especificación de criterios distributivos tan concretos como los diseñados para el nivel del gasto. El asunto es sólo parcialmente abordado al señalarse zonas y grupos prioritarios, cuya atención podría conducir a menores desigualdades en la asignación del gasto de forma indirecta.

Ante la situación antes descrita, la presente investigación se propone examinar las características e implicaciones de la nueva ley en lo referente a la determinación del gasto social, establecer mecanismos para la aplicación de los criterios que fijan el nivel de dicho gasto y proponer reglas de asignación del gasto que hagan operativos los criterios generales de equidad.

En particular se propone responder las siguientes preguntas:

- A) ¿Cuál es el margen de maniobra que permite la ley para especificar en su reglamento la determinación del nivel y distribución del gasto social? Este punto incluye explorar una apropiada delimitación de lo que se entiende por gasto social.
- B) ¿Cómo podrían concretarse criterios de equidad en la asignación del gasto público con los elementos que brinda la ley? Esto implica analizar si en la definición de gasto social pueden introducirse elementos de equidad y los mecanismos para establecer programas y zonas prioritarias.
- C) ¿Qué mecanismos serían los más eficientes financieramente para procurar la estabilidad del gasto social dentro del marco de la ley? Esto significa examinar los alcances del Fondo de Contingencia Social, los mecanismos para alimentarlo, su nivel óptimo y las reglas para su erogación.

1. Antecedentes

En materia de gasto social existen dos problemas de particular importancia que fueron atendidos en distinto grado por la LGDS:

- A) Vulnerabilidad del gasto social. Entre 1983 y 1988 el gasto público programable se redujo 29.2% mientras que el gasto social sufrió una contracción mayor, de 33.1%. En ocasiones el gasto social se ha reducido en mayor proporción que lo que disminuye el gasto programable, lo que muestra su vulnerabilidad ante condiciones adversas en la economía. Cuando el gasto programable se ha recuperado, el gasto social no siempre se ha elevado en igual o mayor proporción que el primero. Al inicio de los años noventa esto último fue corregido, lo que muestra que parte de la vulnerabilidad detectada se debió a decisiones discrecionales en cuanto al monto del gasto social. Sin embargo, la crisis económica de mediados de los noventa nuevamente puso en evidencia que el gasto social se reduce en mayor medida que el gasto programable ante la necesidad de ajustes presupuestales.
- B) Inequidad del gasto social. A pesar de que en años recientes el gasto social en su conjunto ha convergido a una distribución prácticamente neutral o proporcional (con participaciones cercanas al 10% para cada decil poblacional ordenados por ingreso *per cápita*), persisten asignaciones regresivas en el caso de algunos programas importantes, en particular la educación post-básica y la seguridad social.

- C) La política social no ha incorporado en su diseño criterios explícitos de promoción de la equidad, o si lo ha hecho no los ha seguido, o si los ha seguido no ha evaluado su cumplimiento e implementado las medidas correctivas pertinentes. Debe hacerse explícito y cumplirse el objetivo de la política social de promover la igualdad de oportunidades.

La ley publicada en el diario oficial el 20 de enero de 2004 se compone de cinco títulos los cuales agrupan 85 artículos. El capítulo 3 del título III aborda específicamente las disposiciones sobre el gasto social, en los capítulos 18 al 28 se establecen los programas prioritarios y las disposiciones sobre el nivel del gasto social. En las consideraciones de las Comisiones Unidas de Desarrollo Social y de Estudios Legislativos, que contiene el proyecto de Ley General de Desarrollo Social, se destaca la protección que se da al gasto social ante fluctuaciones de la actividad económica y de los precios, y ante cambios en la población. También se identifica la necesidad de dar atención prioritaria a los grupos y regiones donde la desigualdad y la pobreza son más profundas. Adicionalmente la ley considera a la justicia distributiva como uno de sus principios, estableciendo que ésta significa “que toda persona reciba de manera equitativa los beneficios del desarrollo conforme a sus méritos, sus necesidades, sus posibilidades y las de las demás personas” (artículo 3, apartado II). Sin embargo, este principio no establece prioridades entre los reclamos derivados de los méritos o las necesidades. Por otro lado, dentro de los objetivos planteados por la ley destacan los de definir los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social y garantizar la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales.

En el título segundo de la ley se establecen explícitamente los derechos y deberes de los sujetos del desarrollo social. Dentro de los primeros se identifican de forma general los derechos a la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación. De manera acotada se establece el derecho a participar y beneficiarse de los programas sociales de acuerdo a la normatividad de los mismos. Además destaca el derecho de los grupos vulnerables a recibir apoyos que reduzcan su desventaja.

En cuanto a las previsiones hechas por la ley para dar estabilidad al gasto social contenidas en el capítulo tercero del tercer título, el Legislativo dispuso que el gasto social no pueda reducirse en términos reales respecto al del año fiscal anterior, que dicho gasto se eleve cuando menos en la misma proporción que lo previsto para el Producto Interno Bruto, y que también aumente, como mínimo, en el mismo porcentaje que el crecimiento de la población para al menos preservar el nivel existente del gasto social *per cápita*. Reforzando estas disposiciones se encuentra la posibilidad de establecer un Fondo de Contingencia Social, y si por alguna razón no pudieran

entrar en juego una o más de ellas, cualquier reducción del gasto social tendrá que ser establecida por la Cámara de Diputados. Respecto a la asignación del gasto, la ley establece como prioridades los programas de educación obligatoria, de atención a la salud, de reducción de la pobreza, los de zonas consideradas como prioritarias, los de nutrición materno-infantil, los de vivienda, abasto, promoción de la actividad productiva e infraestructura. La distribución del gasto, particularmente entre regiones se propone se haga con criterios de equidad, aunque estos no están definidos.

Al examinar las disposiciones que pueden guiar la determinación del gasto social, o que directamente lo establecen, se encuentran severas limitaciones en la ley. Por una parte, el principio clave de equidad queda contradictoria o confusamente establecido, pues se entiende que cada persona recibirá los beneficios del desarrollo de acuerdo a sus méritos y necesidades, cuando estos elementos pueden apuntar en direcciones diferentes. Así, si un grupo con grandes carencias no se ha esforzado por promover su mejora no se sabe si lo "equitativo" es apoyar en función de la fuerte necesidad observada o dejar de hacerlo por la falta de méritos que se detecta. Respecto al diagnóstico implícito en la ley, pese a que en el centro de los problemas de la política social está la vulnerabilidad del gasto social, falta una definición apropiada de los derechos sociales, mayor énfasis en la atención a la pobreza y tomar en cuenta explícitamente la equidad del gasto social.

En cuanto al diseño institucional, la ley contiene una indefinición grave: no establece lo que habrá de entenderse por política social. Esta podría concebirse de forma tan amplia como toda aquella política pública que incide en el nivel de vida de las personas, con la implicación de que prácticamente toda acción pública debe considerarse como política social (los impuestos, la emisión monetaria o la seguridad pública, por ejemplo). También podría entenderse por política social algo demasiado restringido (los programas de la SEDESOL), en cuyo caso se está legislando una porción mínima de las acciones que inciden en el bienestar de la población. Sería razonable suponer que la ley regulará las políticas que en gran medida y de forma directa inciden en el alcance de un nivel de vida básico para la población, como las de reducción de la pobreza, alimentación, salud, vivienda, educación, incluyendo algunos aspectos de las de empleo, crédito, cuidado del ambiente y otras. Desafortunadamente, la ley deja este cabo suelto que limita seriamente su alcance.

Comentario especial merecen las excesivas previsiones hechas para dar estabilidad al gasto social, el cual, por cierto, no está claramente definido en la ley. Sin duda pensando en situaciones críticas como las vividas entre 1983 y 1988, que llevaron al gasto social (definido como aquel sectorizado al desarrollo social según los anexos estadísticos de los informes presidenciales) a reducirse más de un 33%, el Legislativo dispuso que el gasto social no pueda reducirse en términos reales respecto al del año fiscal anterior, que dicho

gasto se eleve cuando menos en la misma proporción que lo previsto para el Producto Interno Bruto, y que también aumente, como mínimo, en el mismo porcentaje que el crecimiento de la población para al menos preservar el nivel existente del gasto social *per cápita*. Reforzando estas disposiciones se encuentra la posibilidad de establecer un Fondo de Contingencia Social, y si por alguna razón no pudieran entrar en juego, cualquier reducción del gasto social tendrá que ser establecida por la Cámara de Diputados. Si la actual ley se hubiera aplicado para el periodo recesivo de 1983-1988 el gasto social habría aumentado de 28% del gasto programable a cerca de 45% del mismo, en vez de disminuir en 33.1%.

Desafortunadamente, el entusiasmo desplegado por el Congreso para proteger el gasto social, que habría sido razonable para dar prioridad al relativamente pequeño gasto para atender la pobreza, sigue sin tener un equivalente en las reformas fiscales que proporcionarían recursos a las nuevas disposiciones de la ley, lo cual entraña riesgos financieros importantes. Lo anterior puede ilustrarse considerando qué habría pasado si las disposiciones de la ley se hubieran puesto en práctica en la década de los noventa. En esa década se observaron las tasas de crecimiento del PIB y la población mostradas en el Cuadro 1.1.

Partiendo de 1990, y suponiendo que las previsiones de PIB y población habrían correspondido a lo que ocurrió, hasta 1994 el gasto social cumplió con las disposiciones de la ley de al menos crecer de acuerdo al PIB sin reducirse su monto *per cápita* en términos reales. En 1995, el gasto social observado habría violado la ley ya que debió crecer de acuerdo a la población. Para el periodo 1996-2000, el gasto debió haber crecido al ritmo del PIB manteniendo su proporción respecto a éste y siendo muy superior al efectivamente realizado. Finalmente, en 2001, nuevamente habría debido crecer de acuerdo a la población, dado el estancamiento del PIB, para mantener su nivel *per cápita*. La Gráfica 1.1 muestra el gasto social observado respecto al que habría prescrito la ley, y se agrega la información de los ingresos tributarios como referencia de las posibilidades de financiamiento estable de dicho gasto.

En el cuadro se aprecia que la función central de la ley es generar una rigidez a la baja de la proporción que representa respecto al PIB, y ocasionalmente elevar dicho porcentaje. Sin duda, la vulnerabilidad del gasto desaparece, en el sentido de que se eliminan las caídas del gasto social como proporción del PIB cuando este último se reduce, como en 1995 y 2001.

Sin embargo, esta rigidez podría traducirse en situaciones financieras insostenibles. Así, mientras que entre 1995 y 1997, la ley habría orillado a considerar un gasto social de más de 10 puntos del PIB, los ingresos tributarios se encontraban por debajo de esa cifra, por lo que necesariamente, el gasto social habría debido recurrir (suponiendo que primero se financia con recaudación impositiva) a ingresos no tributarios, como los petroleros, los que

por su propia naturaleza son sumamente volátiles e imposibilitan garantizar un gasto público estable.

Cuadro 1.1			
Disposiciones de la LGDS ante porcentajes de crecimiento del PIB y la de población			
Año	PIB	Pobl.	Disposición de la LGDS
1990	5,07	2,6	Ninguna. El gasto social crece en términos reales por arriba de lo que lo hace el PIB y se incrementa en términos <i>per cápita</i>
1991	4,22	2,48	
1992	3,63	2,36	
1993	1,95	2,24	
1994	4,42	2,12	
1995	-6,17	2,0	El gasto debe crecer al menos como lo hace la población para mantenerse en términos <i>per cápita</i>
1996	5,15	1,98	El gasto social debe crecer cuando menos como lo hace el PIB
1997	6,77	1,96	
1998	5,03	1,95	
1999	3,62	1,94	
2000	6,56	1,92	
2001	-0,017	1,9	El gasto debe crecer al menos como lo hace la población para mantenerse en términos <i>per cápita</i>

Fuente: Banxico y estimación propia con información del INEGI

Sin duda, la Ley tiene un descuido financiero que puede ser grave, y que inevitablemente requeriría de nuevos mecanismos de financiamiento permanente, más allá de un fondo de contingencia, a riesgo de llevar a la Cámara de Diputados a aceptar recortes drásticos del gasto social o un déficit fiscal importantes, con su respectivos e inconveniente endeudamiento.

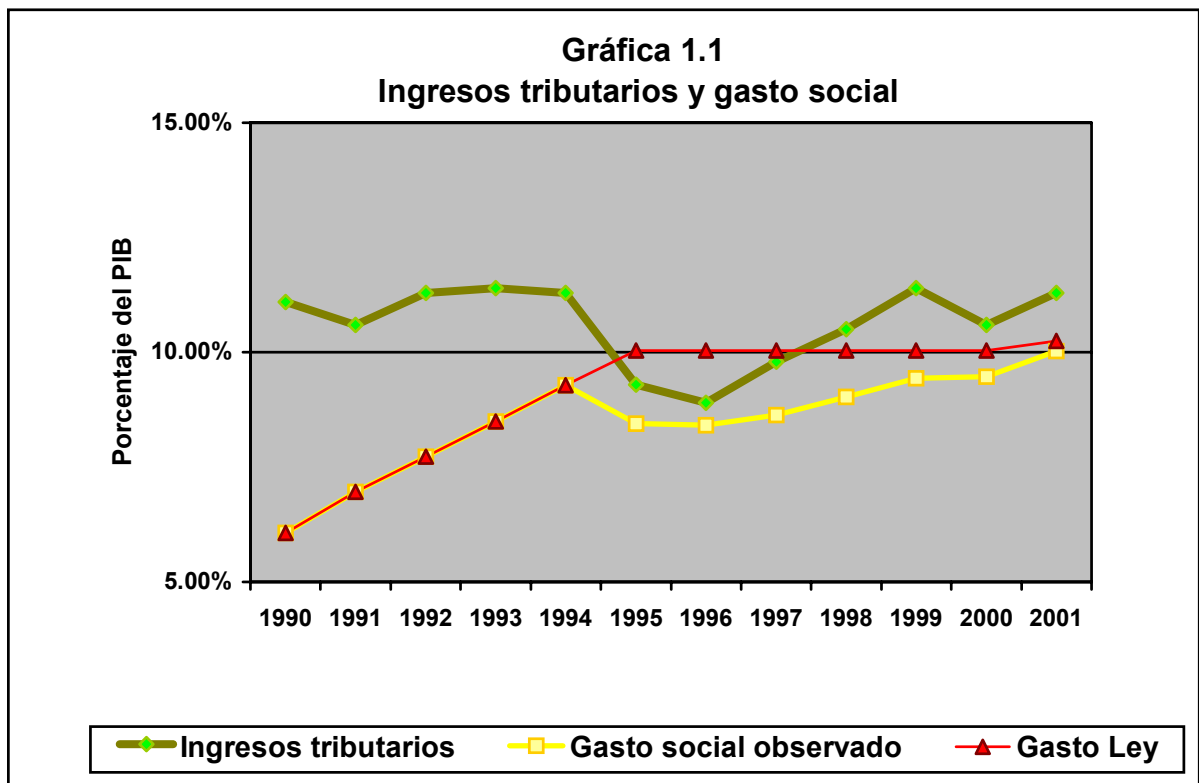
Por otra parte, el consenso legislativo dejó graves asuntos sin atender. En su reciente Informe sobre Desarrollo Humano, México 2002, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo muestra que el 10% de la población más rica capta el 13% del gasto social y el 10% de la población más pobre recibe sólo el 6%, según cifras del año 2000.

Esta importante desigualdad se profundiza en rubros como la educación superior y el gasto en salud y seguridad social del ISSSTE, que absorben montos importantes del gasto programable (8.4%). Por otro lado el programa con la mayor orientación a la igualdad en su esfuerzo distributivo, PROGRESA (ahora Oportunidades), representa un monto reducido del gasto programable (1.1%)

El Congreso no introdujo disposiciones jurídicas específicas que evitaran tales desigualdades. La falla se inicia desde una defectuosa concepción del principio de equidad y continúa con un énfasis en lo administrativo y lo presupuestario, que deja de lado la especificación de criterios distributivos

tan concretos como los diseñados para el nivel del gasto. El asunto es sólo parcialmente abordado al señalarse zonas y grupos prioritarios, cuya atención podría conducir a menores desigualdades en la asignación del gasto de forma indirecta.

En síntesis, la ley define de forma potencialmente inconsistente uno de sus principios rectores, la justicia distributiva. Por otra parte, establece de forma dispersa y poco específica la prioridad que dará a programas, zonas y grupos. Además, no define lo que se entenderá por Gasto Social y establece rigideces al mismo que deben ser conciliadas con los recursos disponibles y el Fondo de Contingencia Social.



Fuente: estimaciones propias con datos del Informe del VI Informe de Gobierno 2000 y la LGDS.

2. Marco conceptual y jurídico para la definición del gasto social

Como se mencionó, en la LGDS no existe una definición de lo que habrá de entenderse por gasto social por lo que es necesario examinar diferentes definiciones posibles. A continuación se establecen algunas definiciones o criterios para guiarlas tanto internacionales como nacionales.

Según los criterios establecidos en el Sistema de Cuentas Nacionales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), establecidos en 1980 en el documento "Clasificación de las Funciones de las Administraciones Públicas", el gasto público se agrupa de acuerdo a los propósitos a los cuales se destina, en cuatro grandes apartados:

- a) Servicios Generales de las Administraciones Públicas;
- b) Servicios Comunitarios y Sociales;
- c) Servicios Económicos y
- d) Otras funciones.

En el grupo denominado "Servicios Comunitarios y Sociales", se incluyen los servicios proporcionados directamente a la comunidad y a los hogares y personas; comprende los servicios de: educación, sanidad, vivienda y comunitarios, seguridad y asistencia social, recreativos, culturales y religiosos.

Por otra parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) define el gasto social como "...la provisión pública (y privada) de beneficios para los hogares y los individuos con el propósito de brindarles apoyo durante circunstancias adversas que afectan su bienestar. Tales beneficios pueden ser transferencias monetarias o en especie —bienes y servicios—. Estos apoyos no constituyen un pago directo por un bien o servicio particular, ni un contrato o transferencia individual. (OCDE, 20 Years of Social Expenditure, Main Notions Used in the SOCX Database.)

Una diferencia notable entre ambas definiciones es que la ONU basa la suya en identificar los servicios provistos (educación, sanidad, etc.) mientras que la OCDE enfatiza el propósito de la provisión (brindar apoyo en circunstancias adversas).

En cierto sentido, la definición de la ONU tiene cercanía conceptual al artículo 6 de la LGDS que indica que "Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación..."

Sin embargo, la noción de equidad implícita en la definición de gasto social de la OCDE resulta afín a la noción de desarrollo nacional manejada en el artículo 25 Constitucional, que deposita en el Estado su rectoría para que dicho desarrollo "...permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales..."

Puede apreciarse, entonces, que una definición de gasto social en términos de criterios de provisión tiene sustento en preceptos constitucionales. Sin embargo, aunque sin efectos legales, el Glosario de Términos de la Administración Pública Federal (SHCP, 1998) se inclina por la primera opción de servicios a ser provistos y define al gasto social como:

“Parte del gasto público destinada al financiamiento de servicios sociales básicos. Según la clasificación propuesta por la Organización de las Naciones Unidas, son los gastos en educación, salud, seguridad social, vivienda, deportes y otros de características similares”.¹

Por otra parte, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) contiene el Gasto Neto Total (que describe cómo se gastará el dinero durante el año fiscal enero-diciembre), que se subdivide en erogaciones financieras por endeudamiento en el pasado y gasto primario. Este último contiene el Gasto Programable (proyectable con anterioridad y compuesto por los programas gubernamentales), las Participaciones Federales a los Estados y Municipios (transferencias entidades federativas y municipios) y las Adefas (adeudos del ejercicio fiscal anterior). En general, el presupuesto puede clasificarse de acuerdo a los siguientes criterios:

- A) Clasificación Administrativa. Define al ejecutor o administrador directo de los recursos públicos y los organiza a través de ramos presupuestales. Esta clasificación es ideal para identificar a todos los ejecutores de gasto, y facilita la ubicación de los responsables del gasto público, ya que muestra cuánto se asigna a las diferentes instituciones, organismos y empresas que forman parte del aparato estatal.
- B) Clasificación Económica. Identifica los rubros de gasto donde se ejercen los recursos públicos, es decir define en qué gastan los ejecutores directos. Económicamente los recursos se dividen en gasto de capital y gasto corriente. A partir de esta clasificación puede observarse cuanto se gasta en la operación del gobierno a través del pago de salarios y la adquisición de materiales y suministros para el funcionamiento de todas las dependencias gubernamentales, y qué tanto se transfiere a la sociedad a través de obras públicas y proyectos de inversión.
- C) Clasificación Funcional. Define los objetivos por los que se gastan los recursos, es decir integra las funciones, programas, actividades y proyectos en donde se aplica el gasto. Esta clasificación es fundamental, pues indica las funciones prioritarias del gobierno, los impactos que busca generar a través de los diversos programas orientados hacia áreas estratégicas como el desarrollo social, la seguridad pública, la defensa nacional y las actividades productivas.

La clasificación funcional del gasto público abarca las siguientes áreas:

1. Funciones de gobierno

¹ Extraído de Guerrero Valdés (2000).

2. Funciones de desarrollo social

3. Funciones de desarrollo económico

En el PEF el gasto en funciones de desarrollo social incluye el destinado a las funciones de educación, salud, seguridad social, urbanización, vivienda y desarrollo regional, asistencia social y laboral. Sin embargo este contenido no es fijo, pues, por ejemplo, en 2003 el gasto en asistencia laboral se incluye en funciones de desarrollo económico.

Cabe mencionar que esta concepción del gasto puede modificarse de un proyecto de presupuesto a otro y en sentido estricto carece de fuerza legal para determinar qué es gasto social o qué no lo es.

Cabe mencionar que el capítulo sobre financiamiento y gasto de la Ley General de Desarrollo Social establece en su artículo 19 como prioritarios y de interés público:

- I. Los programas de educación obligatoria;
- II. Las campañas de prevención y control de enfermedades transmisibles y los programas de atención médica;
- III. Los programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad;
- IV. Los programas dirigidos a zonas de atención prioritaria;
- V. Los programas y acciones públicas para asegurar la alimentación y nutrición materno-infantil;
- VI. Los programas de abasto social de productos básicos;
- VII. Los programas de vivienda.

Los anteriores elementos pueden considerarse como el contenido mínimo de lo que incluiría una definición del gasto social consistente con la ley, bajo la perspectiva de que los programas prioritarios corresponden a un subconjunto del gasto social. Sin embargo, con base en el enfoque de la OCDE, el artículo 25 constitucional, el Glosario de Términos de la Administración Pública Federal y el enfoque de prioridades de la clasificación funcional del gasto, sería conveniente explorar una definición del gasto social en términos de su progresividad y de su focalización en los grupos con mayores carencias. Esto se explora con detalle en la sección 4.3.

2.1. Gasto aprobado vs. gasto ejercido en la definición de gasto social

Las deficiencias de la LGDS en cuanto a la definición del gasto social también incluyen cuál tomar como referencia: el aprobado por la Cámara de Diputados o el ejercido por el Ejecutivo. El equívoco surge cuando en algunos de sus artículos la ley habla de presupuesto y en otros de gasto como objeto de sus disposiciones. Por ejemplo, el artículo 18 establece que para reducir los recursos destinados al desarrollo social habrá que apegarse a lo dispuesto en

el Presupuesto de Egresos de la Federación. Sin embargo, el apartado I del artículo 23 simplemente dice que “El gasto social *per cápita* no será menor en términos reales al asignado el año inmediato anterior”. Así, al hablar de presupuesto se da a entender el monto previsto de recursos que habrán de ejercerse con cierto propósito en cierto lapso (gasto aprobado) mientras que al mencionar de forma simple el gasto se puede interpretar que se habla de erogaciones realizadas que pueden o no corresponder al presupuesto planeado y autorizado.

A pesar de que es posible argüir que el espíritu de la ley es de proteger los recursos efectivamente dedicados al desarrollo social, y por lo tanto hay que tomar como su objeto el gasto ejercido, hay por lo menos tres tipos de argumentos para considerar el presupuesto aprobado para desarrollo social como la referencia de recursos debida:

- A) Legales. En la gran mayoría de sus disposiciones la LGDS hace mención a recursos por ejercer en vez de ejercidos como gasto social, y sólo fuera de contexto se puede dar primacía a una interpretación que privilegie a estos últimos.
- B) Operativas. Disposiciones restrictivas del gasto social sólo se pueden tomar sobre el gasto planeado siendo muy difíciles de hacer sobre el gasto ejercido.
- C) Económicas. La falta de correspondencia entre recursos y problemas a atender y las presiones a elevar un gasto sobre el cual no hay seguridad de su sano financiamiento se reducen si se adopta como referencia el gasto planeado.

Respecto al primer tipo de argumento cabe mencionar, por ejemplo, el artículo 20 que refiere explícitamente al Presupuesto de Egresos de la Federación:

“Artículo 20. El *presupuesto* federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior. Este *gasto* se deberá incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del producto interno bruto en los Criterios Generales de Política Económica y en congruencia con la disponibilidad de recursos a partir de los ingresos que autorice el Congreso al Gobierno Federal”.

Otro artículo que menciona de forma explícita el gasto presupuestado es el artículo 22:

“Artículo 22. En el Presupuesto Anual de Egresos de la Federación, se establecerán las partidas presupuestales específicas para los programas de desarrollo social y no podrán destinarse a fines distintos”.

Así, aunque ocasionalmente se mencione, el gasto está referido al que permite realizar el presupuesto asignado, confirmándose la primacía legal del concepto de recursos previstos sobre el de recursos ejercidos.

Respecto al segundo tipo de razones debe observarse que el periodo en el cual se da la discusión del presupuesto podría impedir hacer ciertas previsiones presupuestales para dar cumplimiento a la ley. El artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece como fecha límite para presentar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el 8 de septiembre debiéndose aprobar a más tardar el 15 de noviembre de cada año. Entonces, cuando se discute y aprueba el presupuesto aún no se conoce el monto del gasto social ejercido, que si se tomara como referencia debería guiar parcialmente las previsiones de recursos para financiar el gasto social del siguiente año.

Lo anterior significaría que frecuentemente se presupuestarían montos mayores o menores respecto a las previsiones referentes al gasto que efectivamente se ejerció. En caso de que los recursos presupuestados subestimaran el gasto social ejercido existirían dificultades para obtener nuevos recursos y/o habría sobreejercicios forzados. Si los recursos presupuestados sobreestimaran el gasto ejercido anteriormente existirían incentivos para agotar los recursos excedentes, lo cual presionaría el gasto social a la alza continuamente. Por estas razones, resulta más adecuado ligar las previsiones actuales de recursos a las previsiones hechas en el pasado y no a ejercicios no plenamente conocidos. Es el presupuesto público el sujeto de protección y no el gasto ejercido.

Finalmente, las razones económicas para preferir el presupuesto al gasto como sujeto de la ley hacen referencia a que frecuentemente el gasto social ejercido supera al presupuestado (ver Cuadro 2.1)

Si tomamos como referencia la definición funcional de gasto social encontramos con que en 5 de 8 años se ejerció un gasto mayor al aprobado, con diferencias que van del 0.21% al 6.40%. Aunque hay algunos periodos con subejercicio, si se toma el valor presente del gasto aprobado y del gasto ejercido, se encuentra que para el agregado del gasto social, entre 1996 y 2003, existe un sobreejercicio de 1.92%. En otras palabras, aun tomando en cuenta los casos en los que se ejerce menos de lo presupuestado y se lleva a valores de un mismo año el gasto social, se tiene un exceso de gasto ejercido sobre el aprobado de casi 2%.

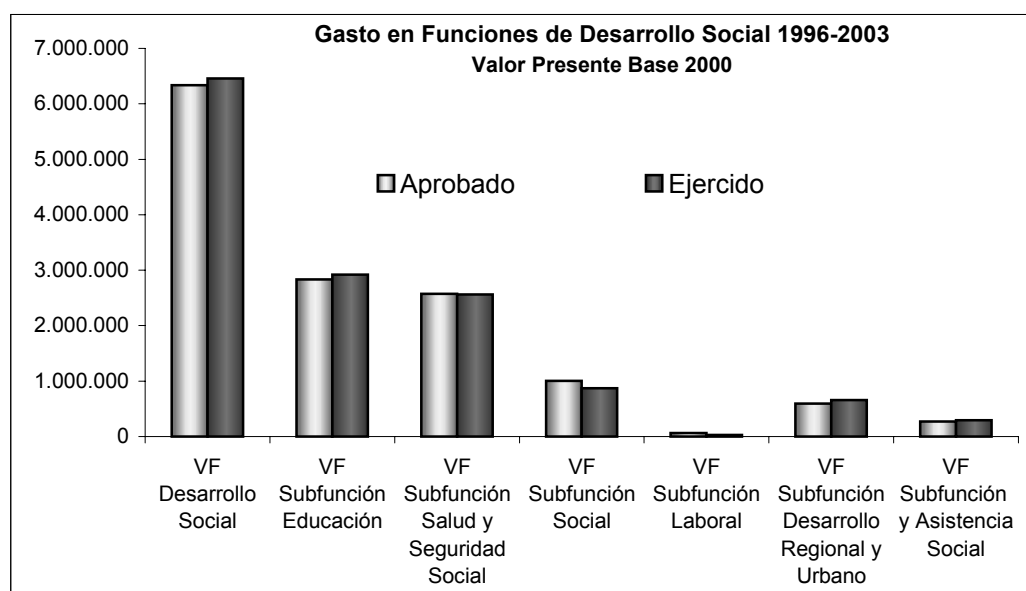
Esta situación prevalecería para varias definiciones de gasto social, pues cuando se ven las diferencias entre lo ejercido y lo presupuestado en valor presente por componentes se encuentra que las subfunciones de salud, seguridad social y social tienen subejercicios (ver Gráfica 2.1).

Cuadro 2.1
Evolución del gasto en funciones de desarrollo social
Millones de pesos constantes de 2000

	Aprobado	Ejercido	Diferencia %	Crecimiento Anual Aprobado	Crecimiento Anual Ejercido
1996	353,349.52	360,158.03	1.93		
1997	413,896.11	405,965.67	-1.92	17.14	12.72
1998	461,009.09	449,403.85	-2.52	11.38	10.70
1999	466,743.37	486,305.33	4.19	1.24	8.21
2000	503,336.50	519,360.70	3.18	7.84	6.80
2001	552,586.11	546,083.00	-1.18	9.78	5.15
2002	575,672.35	576,866.42	0.21	4.18	5.64
2003	565,592.40	601,763.47	6.40	-1.75	4.32

Fuente: Elaborado con Información de la Cuenta de la Hacienda Pública, SHCP. Varios Años.

Gráfica 2.1



Fuente: elaboración propia con información de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y los Informes Presidenciales

El problema con adoptar el gasto ejercido sobre el gasto aprobado como base es que desencadenará un círculo vicioso, en donde lo presupuestado para el gasto social se basa en un gasto que superó lo previsto anteriormente, y existen razones para suponer que también superará lo presupuestado. Así, a excesivas rigideces del gasto social se sumará una inercia de gasto constantemente ascendente que, aparte de los problemas macroeconómicos y financieros, puede originar problemas para su aprovechamiento eficiente con una adecuada planeación y evaluación de proyectos.

En suma, por razones legales, de certidumbre para planear el gasto y de eficiencia económica y social para aprovecharlo, conviene considerar como sujeto de la ley el gasto social presupuestado y no el ejercido. Más adelante, mediante criterios de equidad, se intentará determinar los componentes del gasto social.

3. Criterios de equidad en el gasto social

La equidad en el gasto social aparece como una preocupación recurrente en la LGDS. Sin embargo, la ley no postula definiciones claras de los rubros a considerar dentro de este gasto ni de los conceptos (ni las medidas correspondientes) de equidad a aplicar. Los dos temas por precisar no son del todo independientes. Los criterios de equidad son relevantes para regular la implementación de un conjunto dado de rubros de gasto, pero también pueden aplicarse para acotar la definición misma del gasto social. Si se define el gasto social a partir de condiciones explícitas de equidad, la rigidez presupuestal legislada en la LGDS implicaría no sólo un menor riesgo para la sustentabilidad fiscal de este gasto, sino, más positivamente, ofrecería un mecanismo para garantizar una tendencia incremental en la equidad del gasto público.

3.1. La heterogeneidad del gasto social

Las diversas definiciones de gasto social utilizadas en los documentos oficiales de presupuestos y planeación nacional en México, como en la mayoría de los países y organismos internacionales, se basan en listados de rubros correspondientes a grandes objetivos y áreas de acción de la política pública —educación, salud, vivienda, seguridad social, etc.— sin identificar en forma explícita los criterios que fundamentan la selección del conjunto particular de rubros favorecidos, ni ofrecer una partición más fina dentro de cada rubro. Sin embargo, la lección principal que arrojan los estudios de incidencia y de impacto del gasto social, en México como en el ámbito internacional, es que una proporción importante del gasto social se ejerce en programas regresivos y/o con un impacto incierto sobre los niveles de vida de los hogares. Por un lado, los estudios de corte transversal, a partir de bases internacionales amplias y estandarizadas, no logran, en general, identificar una relación positiva entre el nivel de gasto público ejercido en salud o educación, y resultados objetivos logrados por la población en estas dimensiones.²

Por otro lado, los estudios de incidencia de los beneficios del gasto público en educación y salud, disponibles para un número creciente de países,

² Hanushek (1995), van de Walle (1995), Gupta *et al.* (1999), Filmer *et al.* 2000).

muestran que el gasto público en estos dos rubros fundamentales del gasto social tienden a beneficiar en forma desproporcionada a los sectores de mayores ingresos.³ Sin embargo, ambos tipos de estudio muestran también que el gasto público en servicios de educación básica y salud primaria tienden a ser progresivos en su incidencia y a tener un impacto positivo medible sobre los niveles de educación y salud de la población, especialmente en los estratos de menores ingresos.⁴

En el caso de México, el Cuadro 3.1 (y Gráfica 3.1) resume los resultados más recientes y completos disponibles sobre la distribución del gasto social (y algunos otros programas distributivos), amplio y dirigido.⁵ Entre las conclusiones principales que podemos derivar de estos resultados en el presente contexto, están las siguientes:

a) El gasto social incluye una amplia gama de programas en términos de equidad, desde programas efectivamente focalizados sobre los más pobres, como Oportunidades, hasta rubros que presentan una distribución tan (o más) regresiva como la distribución del ingreso privado de los hogares, por lo que su impacto redistributivo es nulo (o aun negativo), como los sistemas de pensiones en beneficio de los trabajadores del Estado.

b) En conjunto, los programas regresivos (en términos absolutos) absorben cerca de la mitad del gasto considerado, por lo que neutralizan casi perfectamente la progresividad de los programas progresivos: el gasto social en su conjunto beneficia a todos los deciles por igual.

c) Los programas de gasto amplio más progresivos son los servicios de educación básica y de salud para la población abierta, y los más regresivos son los de servicios de educación terciaria y los sistemas de seguridad social.

d) Los programas de gasto dirigido son, como se podría esperar, mucho más progresivos que los programas amplios (con algunas excepciones, como los apoyos a la vivienda), pero su impacto redistributivo se limita por su participación presupuestal marginal dentro del gasto social (8%).

La evidencia comparativa disponible en México sobre el impacto del gasto social en el nivel de vida de la población es aún escasa. Sólo se han realizado rigurosas evaluaciones de impacto para el programa Oportunidades, pero existe evidencia sobre contrastes amplios en el impacto de los servicios públicos, entre sectores y localidades (por ejemplo, indicadores de desempeño de educación básica) como entre instituciones proveedoras (en el caso de la salud).

³ CEPAL (1994, ch. III; 2001, ch. IV), IADB (1998, ch. 8), Banco Mundial (2001, cap 5), Yaqub (1999), Filmer and Pritchett (1998).

⁴ Anand and Ravallion (1993), aunque Filmer *et al.* (2000) tampoco encuentran un impacto positivo para servicios básicos.

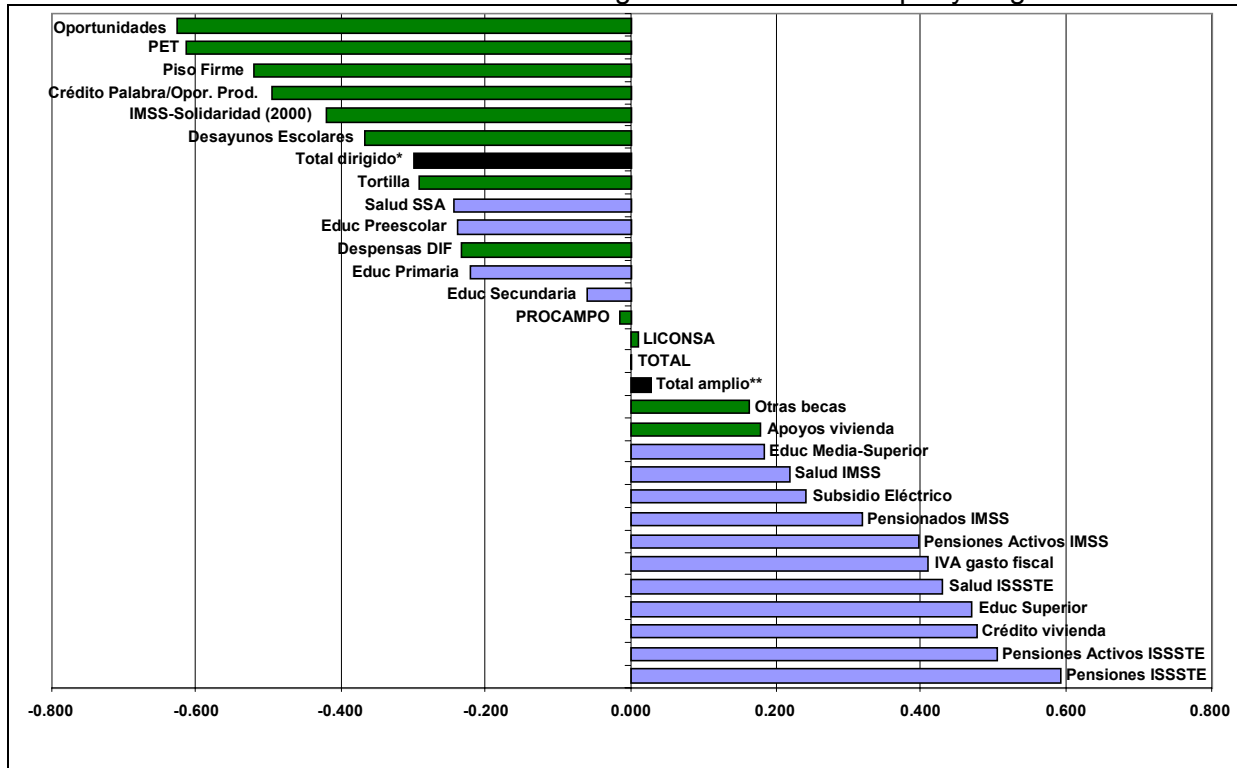
⁵ Para mayor detalle ver Banco Mundial (2004) y Scott (2004).

Cuadro 3.1													
Distribución del gasto social y otros programas de gasto redistributivo: 2002													
Concepto	Gasto		Coef. Conc	Distribución por deciles poblacionales ordenados por ingreso autónomo (antes de transferencias monetarias) per cápita (%)									
	mill 2002	%		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Total	547,379	100%	0.001	10.7	9.6	9.8	9.5	9.9	9.8	10.5	10	10.9	9.3
Total Amplios	503,936	92.1%	0.027	9.3	9	9.6	9.4	10.2	10.2	11	10.5	11.3	9.4
Educación	298,404	54.5%	-0.025	10.7	10.2	10.1	9.9	10.8	9.8	10.8	9.4	10.3	8
Preescolar	29,076	5.3%	-0.243	17.3	15.3	12.5	10.7	12.4	9.4	8	6.3	5.6	2.5
Primaria	103,752	19.0%	-0.245	16.7	15.3	13.9	11.9	9.6	9.9	8.2	6.6	5.2	2.6
Secundaria	60,563	11.1%	-0.084	11.8	10.1	10.5	12.1	10.9	11	10.8	9.5	9.4	3.9
Media-Superior	44,962	8.2%	0.141	4.3	6.1	8.6	9.2	10.5	9	16.6	12	14.5	9.3
Superior	60,051	11.0%	0.398	0.7	1.9	2.9	4.3	12.4	9.2	12.3	13.9	19.1	23.2
Salud	155,946	28.5%	0.041	8.8	8.3	10.1	9.4	9.3	10.8	10.9	11.6	11.3	9.4
SSA	55,435	10.1%	-0.293	18.4	16.1	15.6	12.3	8.7	9.7	6.8	5.4	5.2	1.7
IMSS	79,737	14.6%	0.193	3.8	4.3	8	8.3	10.1	11.6	12.6	15.1	14.2	12
ISSSTE	15,101	2.8%	0.429	0.3	1.1	1.6	4.9	8.6	9	15.5	19.9	17.6	21.4
PEMEX	5,672	1.0%	0.127	6.1	7.6	8	9.6	5.8	15.6	15.5	2.1	14.7	14.9
Pensiones	66,714	12.2%	0.406	0.7	2.1	3.1	5.5	7.8	10.3	13.2	14.2	21.5	21.6
IMSS Activos	12,380	2.3%	0.444	0.1	1.2	3.2	4.9	8.2	9.4	12.2	15.6	19.8	25.5
IMSS Pensionados	39,606	7.2%	0.326	1.1	3.2	4.1	7.7	8.1	11.2	14.8	15.1	17.1	17.6
ISSSTE Pensionados	14,728	2.7%	0.589	0	0	0.4	0	6.7	8.6	9.6	10.7	34.7	29.3
Total Dirigidos	43,442	7.9%	-0.299	27.3	16.6	11.4	9.7	6.4	5.6	4.8	3.9	6.2	8
Oportunidades	16,105	2.9%	-0.626	41.5	24	12.7	10.9	4.7	3	1.7	0.7	0.6	0.1
PROCAMPO	11,851	2.2%	-0.016	17.9	13.4	8.1	9	5	6.5	3.8	3.2	10.2	22.9
Otras becas	4,481	0.8%	0.162	9.7	5.6	6	7.3	9.9	5.8	12.7	11.3	18.3	13.5
LICONSA	4,096	0.7%	0.009	4.9	7.3	10.8	12.4	14.1	11.7	13.5	12.5	10.4	2.4
PET	3,867	0.7%	-0.613	44.7	21.1	15.8	4.4	3.6	5	1.3	2.6	1.2	0.3
Desayunos DIF	1,748	0.3%	-0.367	25.4	16.6	14.8	10.9	7.6	6.9	9	3.2	4	1.6
Tortilla	774.5	0.1%	-0.291	11.3	8.8	26.9	15.5	14.9	10.1	4.5	6.7	1.2	0.2
Crédito a la Palabra	521	0.1%	-0.494	29.9	15.5	19.5	16.1	8.3	2.5	5.2	1	1.9	0.1
Despensas DIF			-0.234	15.2	15	13.2	11.3	13.4	9.7	8.3	7.7	3.9	2.3
IMSS-Oportunidades			-0.421	32.6	19.7	11.7	7.8	7.2	4.7	4.2	4.5	4.1	3.5
Piso Firme			-0.520	23.7	22.4	20.8	21.1	3.8	2.5	5.2	0.5	0	0
Apoyos vivienda			0.178	5.5	5.9	5.4	7.7	7.5	21.7	8.6	4.2	21.4	12.2
Crédito para vivienda			0.476	0.1	1.1	2.7	3.7	7.6	8.5	12	15.9	22	26.5
Subsidio Eléctrico	37,206	6.8%	0.242	3.4	4.8	6.3	7.2	9.8	11.4	12.1	13.1	16.4	15.6

Fuentes: Banco Mundial (2004) y Scott (2004).

Estimaciones a partir de ENIGH 2002 y del Módulo de Programas Sociales levantado como parte de la ENIGH 2002 para la SEDESOL. En Banco Mundial (2004) el concepto de bienestar utilizado para ordenar a los deciles es *gasto autónomo per cápita*, mientras que aquí se presentan en términos de *ingreso autónomo per cápita*.

Gráfica 3.1
Coeficientes de concentración del gasto redistributivo amplio y dirigido



Fuente: Scott 2004.

Estimaciones a partir del Módulo Social de la ENIGH 2002 y ENSA 2000. Deciles poblacionales ordenados por ingreso autónomo *per cápita*.

*Total dirigido incluye Oportunidades, PET, Desayunos Escolares, Tortilla, PROCAMPO, LICONSA, y Otras becas. **Total amplio no incluye pensiones ni gasto fiscal en IVA.

3.2. El gasto progresivo es más vulnerable

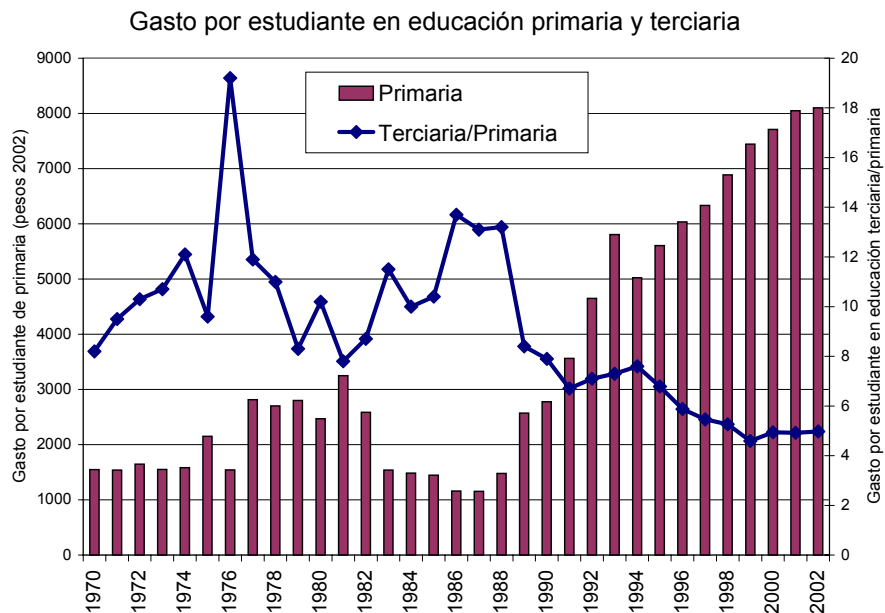
La vulnerabilidad del gasto social ante condiciones económicas adversas, considerada antes en términos globales (sección 1), no se aplica por igual a todos sus componentes. Los rubros que presentan mayor rigidez presupuestal tienden a ser también los más regresivos, por lo que los recortes presupuestales tienden a ser absorbidos en forma desproporcional por rubros de mayor progresividad. Esto refleja sin duda la distribución subyacente de la capacidad de captura del gasto público entre la población. Los deciles más pobres tienden a ser poblaciones rurales con una gran dispersión geográfica, los deciles de mayores ingresos representan poblaciones urbanas con niveles comparativamente altos de escolaridad y de participación en el sector formal. Consideramos algunos ejemplos:

a) Educación. La crisis de 1983 provocó una caída desproporcional del gasto por estudiante en educación primaria en comparación con el gasto por estudiante en el nivel terciario (Gráfica 3.2).

b) Salud y Seguridad Social (pensiones). Si bien el recorte del gasto en 1983 fue más severo para la población asegurada, en la última década este gasto se ha recuperado en forma acelerada (Gráfica 3.3). Este incremento refleja en parte los costos de transición de la reforma de 1995 al sistema de pensiones de los derechohabientes del IMSS, pero también los déficits crecientes del ISSSTE y del *Régimen de Jubilaciones y Pensiones* de los trabajadores del IMSS mismo. Las pensiones públicas de los trabajadores del Estado, especialmente en el caso de las paraestatales, benefician a trabajadores en estratos económicos superiores, en relación al sector privado, y son más generosos en varios ordenes de magnitud. En ausencia de reformas similares a la de 1995 para estos sistemas de pensiones –que hasta la fecha han resultado políticamente inviables– éstos representarán en los próximos años el rubro de mayor crecimiento inercial del gasto público.

c) Programas alimentarios. Los subsidios alimentarios se han reducido drásticamente en el contexto de las crisis de las últimas dos décadas (Gráfica 3.4), aunque han ganado al mismo tiempo en términos de progresividad con la eliminación del subsidio generalizado a la tortilla y la creación y expansión de Progres/Oportunidades.

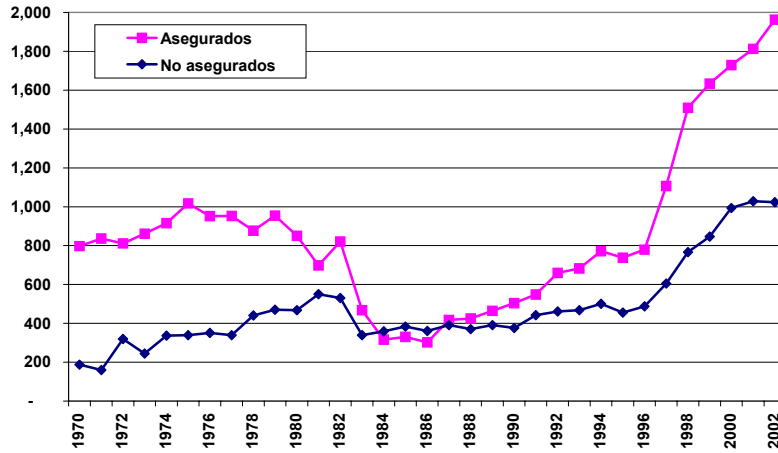
Gráfica 3.2



Fuente: Poder Ejecutivo Federal, Anexo Estadístico del Informe de Gobierno, varios años.

Gráfica 3.3

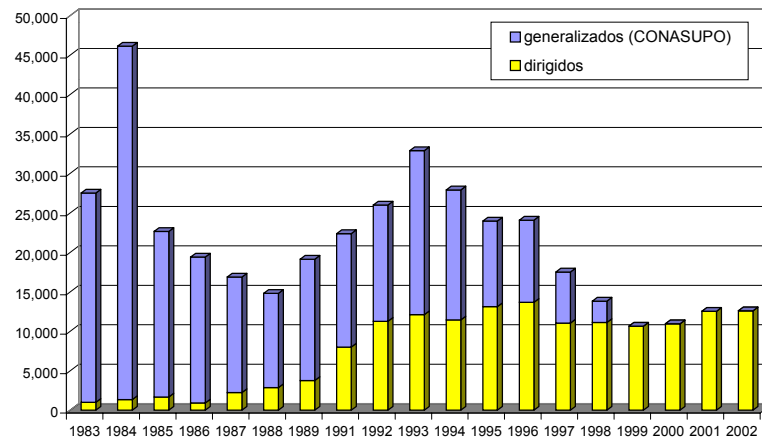
Evolución del gasto federal por beneficiario en salud y seguridad social: población asegurada* vs. no asegurada (pesos del 2002)



Fuente: Poder Ejecutivo Federal, Anexo Estadístico del Informe de Gobierno, varios años.
*incluye contribuciones gubernamentales al IMSS, financiamiento del déficit del IMSS (antes de 1997), costos de la transición de la reforma del 1995 del IMSS (después de 1997), y financiamiento del déficit operativo del ISSSTE.

Gráfica 3.4

Evolución de los subsidios alimentarios (millones de pesos del 2002)



Fuente: Poder Ejecutivo Federal, Anexo Estadístico del Informe de Gobierno, varios años.

3.3. Equidad en la definición del gasto social: gasto social prioritario

La incorporación de criterios de equidad en la definición del gasto social considerado en la LGDS es consistente tanto con el uso establecido del término “gasto social” como con la LGDS. Primero, el término tiene evidentemente connotaciones de equidad, y la presunción generalizada de las bondades de este tipo de gasto se fundamenta precisamente en este

supuesto. Segundo, en el capítulo que establece las condiciones de rigidez presupuestal, la LGDS (Art. 19) define los programas “prioritarios y de interés público” tanto por el tipo de necesidades que atienden (educación básica, prevención y control de enfermedades transmisibles y servicios médicos, alimentación y nutrición materno-infantil, abasto social de productos básicos, programas de vivienda, programas de empleo y productivos, infraestructura básica) como por criterios de equidad (programas dirigidos a “personas en condiciones de pobreza, marginación, o en situación de vulnerabilidad”, y a “zonas de atención prioritaria”).

Como esta lista sugiere, es posible incorporar nociones de equidad en la definición del gasto social incluyendo programas que atienden necesidades que se consideran básicas (o derechos fundamentales), o bien especificando condiciones explícitas de equidad en la asignación del gasto. En la siguiente sub-sección consideramos condiciones del segundo tipo. Un antecedente importante del primer tipo es la prioridad que algunos organismos internacionales han dado, dentro del gasto social, a los servicios de educación básica y salud primaria.⁶ PNUD (1991), por ejemplo, propone medir el esfuerzo público a favor del desarrollo humano como el gasto público en servicios básicos como proporción del PIB (“human priority ratio”). La OCDE, por otro lado, define “gasto social” como los beneficios provistos a hogares e individuos que se encuentran “en circunstancias que afectan su bienestar negativamente”, esencialmente entendidas como contingencias económicas y de salud (esta definición no incluye educación).

Las dos vías para incorporar consideraciones de equidad pueden resultar inconsistentes entre sí. Es posible gastar en programas que atienden necesidades básicas en forma inequitativa (y viceversa). Esto sucede cuando la cobertura de estos programas es limitada, y no se aplican mecanismos efectivos para dirigir los recursos a los hogares con mayores necesidades. Un ejemplo en la lista de la LGDS son los programas de vivienda, que como hemos visto (Cuadro 3.1 y Gráfica 3.1) actualmente no llegan a los sectores más pobres, aun en el caso de los programas dirigidos. Este es el caso también de otros rubros de la lista, como servicios de salud (en el caso las instituciones de seguridad social), y algunos programas alimentarios (Liconsal) y de becas.

Por las razones anteriores se sugiere aplicar las dos vías conjuntamente, y definir el gasto social prioritario como el gasto en programas que:

- a) atienden necesidades básicas y
- b) cumplen con criterios explícitos (y medibles) de equidad.

Consideramos estos criterios a continuación, antes de presentar recomendaciones específicas para aplicar estos criterios tanto a la planeación y evaluación del gasto social, como a la definición del gasto social prioritario.

⁶ Banco Mundial (1990), PNUD (1991); Conferencia Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague (1995).

3.4. Equidad en la distribución del gasto social

La equidad del gasto social puede conceptualizarse y medirse de múltiples formas. La LGDS hace referencia a conceptos generales pero difícilmente congruentes entre sí, recomendando que los beneficios se distribuyan conforme a los “méritos... necesidades... posibilidades...” de las personas (Art.3. II). La derivación de criterios de equidad operativos a partir de una concepción meritocrática de la justicia distributiva no es del todo evidente, pero los otros dos conceptos mencionados son compatibles con medidas establecidas de la progresividad del gasto público, como veremos a continuación.

Dos indicadores simples de este tipo son la participación porcentual del x% más pobre de la población, y el coeficiente de concentración (o cuasi-Gini), que hemos utilizado arriba para ordenar los programas de gasto social en México en términos de equidad. Estos indicadores miden la progresividad del gasto en términos absolutos. Las medidas de progresividad relativa, por otro lado, consideran la participación de los hogares en el gasto en relación a su participación en el ingreso autónomo (antes de las transferencias públicas). La medida de progresividad relativa más común es el índice de Kakwani, que es simplemente el coeficiente de concentración del gasto público menos el coeficiente de Gini del ingreso autónomo de los hogares. La condición necesaria para que una transferencia contribuya a reducir la desigualdad del ingreso es que ésta sea progresiva en términos relativos, es decir, que su distribución sea menos desigual que la distribución del gasto autónomo de los hogares. El grado de progresividad absoluta de la transferencia, por otro lado, mide la eficiencia redistributiva del gasto.

En estas medidas el grado de progresividad/regresividad se mide tomando como punto (línea) de referencia la diagonal de perfecta proporcionalidad (neutralidad), en el caso absoluto, y la curva de Lorenz de la distribución del ingreso autónomo, en el relativo. Una tercera posibilidad es tomar como referencia la distribución de las necesidades concretas que los rubros de gasto considerados buscan atender. En este caso, cuando la curva de concentración del gasto (por ejemplo, en salud materna) coincide perfectamente con la curva de concentración de la necesidad relevante (por ejemplo, incidencia de embarazos o de muertes maternas), se lograría una asignación de los recursos en proporción exacta a las necesidades de la población.

En relación a los conceptos de justicia distributiva indicados en la LGDS, estas últimas medidas representan la idea de igualdad de gasto según necesidades, mientras que la medida de progresividad relativa se refiere a la igualdad según posibilidades, si interpretamos esto, como parece natural, como las posibilidades económicas autónomas de los hogares.⁷

⁷ Existen, por supuesto, conceptos de “posibilidades” más amplios que los recursos monetarios disponibles a los hogares, como el de “capacidades” de Sen (1985) y “oportunidades” de Roemer (1998), pero la operacionalización

En el presente contexto, se sugieren dos aplicaciones de las medidas consideradas. Primero, estas medidas pueden dar contenido operativo a los compromisos generales a favor de la equidad en el gasto social en la LGDS, desde la definición de los objetivos del gasto, hasta la planeación y programación y, finalmente, evaluación del mismo. Para ello se sugiere que entre las bases de información que la LGDS requiere se levanten en forma recurrente estudios anuales de la distribución del gasto social a nivel de los hogares.

En segundo término, estas medidas pueden adoptarse para dar contenido operativo a los criterios de equidad incorporados en la definición del gasto social prioritario. Esto supone la selección de una regla que permita identificar el subconjunto de programas prioritarios en términos de equidad. Para ello, sin embargo, las medidas que acabamos de considerar para operacionalizar la igualdad de beneficios según las posibilidades y necesidades de los hogares resultan menos pertinentes. Primero, dada la distribución del ingreso autónomo en México, requerir que el gasto social sea progresivo en términos *relativos* representa una condición de equidad muy débil, actualmente satisfecha por todos los rubros considerados arriba (Cuadro 3.1, Gráfica 3.1), con la única excepción de los subsidios a las pensiones de los trabajadores del Estado. Por otro lado, la aplicación al conjunto del gasto social de medidas definidas en función de las necesidades atendidas no es factible, pues supondría, para cada rubro del gasto social, la posibilidad de: a) definir claramente la necesidad específica a la que se dirige, b) definir una medida operativa de esta necesidad, y c) contar con la información relevante a nivel de los hogares para obtener estas medidas.

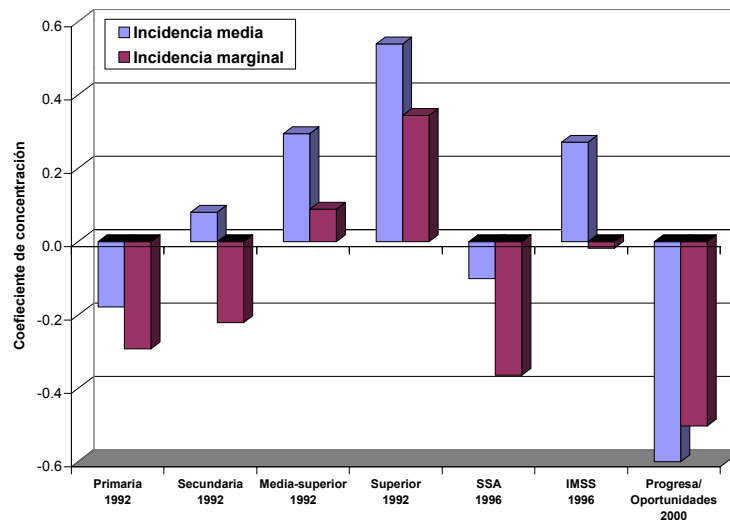
Una solución simple para este problema de selección sería requerir que el gasto sea progresivo en términos *absolutos*. Para ello se podrían utilizar medidas de progresividad aplicadas a la distribución completa, como el coeficiente de concentración (menor a cero), o bien medidas de focalización aplicadas a la distribución truncada (por ejemplo, requerir una participación del quintil más pobre en el gasto mayor que 20%). Actualmente los rubros del gasto social amplio que cumplen con estas dos condiciones son los servicios de educación básica y de salud para la población abierta, junto con todos los rubros de gasto dirigido considerados excepto Liconsa, otras becas (no de Oportunidades), y apoyos a la vivienda (Cuadro 3.1).

Es importante, finalmente, considerar estos criterios desde una perspectiva dinámica. Una consecuencia afortunada de establecer estas condiciones de equidad en la definición del gasto social prioritario al que se aplicarían las reglas de rigidez presupuestal, es que se promovería una tendencia incremental en la progresividad del gasto —tendencia que se podría

de las medidas correspondientes es más compleja y demandante en información. Las medidas de necesidades, como las que hemos mencionado, pueden interpretarse como “capacidades básicas” en el sentido de Sen (en nuestro ejemplo, la capacidad de procrear hijos sin riesgos mayores a la salud).

garantizar si se aplicaran limitaciones paralelas al crecimiento del gasto social *no* prioritario— tanto por la protección presupuestal a los programas progresivos existentes, como por el incentivo que la regla ofrecería para reformar los mecanismos de distribución de los programas que actualmente no son progresivos. Sin embargo, en este contexto es importante considerar conceptos y medidas de la incidencia *marginal* del gasto social —es decir, la incidencia de los recursos adicionales ejercidos en los programas en expansión— que no necesariamente coincide con la incidencia *media* del gasto. Esta diferencia se ilustra en la Gráfica 3.5, donde podemos observar que la incidencia marginal en la década pasada fue significativamente más progresiva que la incidencia media en 2002, en los principales rubros de educación y salud, mientras que fue menos progresiva en el caso de Progres/Oportunidades (considerando la expansión 2000-2002). Así, si se utilizara la incidencia media, el gasto en educación secundaria en 1992 (o los servicios de salud del IMSS en 1996) no se hubiera considerado progresivo, a pesar de que la subsecuente expansión de este servicio fue de hecho altamente progresiva.

Gráfica 3.5
Incidencia marginal del gasto en educación, salud y Progres/Oportunidades del año de referencia al 2002, Incidencia media en año de referencia.



Fuente: cálculos del autor a partir de ENIGH 1992, 1996, 2000, 2002.

3.5. Propuesta operativa

El Cuadro 3.2 presenta los programas sociales que pueden definirse como prioritarios para propósitos de la LGDS, en los términos definidos arriba, al cumplir con las siguientes condiciones: a) corresponden, aproximadamente, a los programas “prioritarios y de interés público” identificados en la LGDS (Art.

19), b) se cuenta actualmente con la información necesaria para medir su grado de su equidad, y c) cumplen con las dos condiciones de equidad propuestas (con una excepción), donde en el criterio de focalización consideramos la participación del primer quintil, que en el año 2002 corresponde aproximadamente a la población en condiciones de pobreza alimentaria. Hay que hacer algunas observaciones a esta lista.

Cuadro 3.2 Gasto Social Prioritario (GSP): 2002				
Programas	Participación de GSP en GS total en rubro general		Coef. de Concentra.	Participac. del 20% más pobre
	(A) Pobl. total	(B) 20% mas pobre		
GSP total	38.9%	11.6%		
GSP dirigido	50.2%	21.4%		
Educación básica	59.4%	16.9%		
Preescolar			-0.243	30.4%
Primaria			-0.245	30.2%
Secundaria			-0.084	(19.7%)
Oportunidades-Becas			-0.626	65.5%
Salud primaria	17.5%	6.2%		
SSA salud primaria			-0.297	35.1%
IMSS-Oportunidades			-0.421	52.3%
Oportunidades-Salud			-0.626	65.5%
Alimentación*	55.1%	25.4%		
Oportunidades-Alimentario			-0.626	65.5%
Desayunos DIF			-0.367	42.1%
Tortilla			-0.291	20.0%
Empleo, productivos, infraestructura	30.4%	7.3%		
PROCAMPO			-0.016	33.1%
PET			-0.613	65.8%
Crédito a la Palabra			-0.494	45.4%
Vivienda	ND			
Piso Firme			-0.520	46.0%

Fuente: Cuadro 5.1, y Anexo Estadístico, 4° Informe de Gobierno, 2004.
*En los subsidios alimentarios totales se incluye el subsidio estimado de Liconsa, aunque sólo una fracción pequeña de este se financia por medio de recursos públicos.

Primero, los rubros incluidos representan casi 40% de gasto total en desarrollo social, y 50% de gasto dirigido⁸ (columna A). En términos sectoriales, el gasto prioritario en educación representa 60% del gasto público educativo total (y 80% del GSP total reportado), pero esta relación es de 55% en el caso de programas dirigidos de apoyo alimentario, 30% en el caso de programas de gasto dirigido para empleo, productividad e infraestructura social, y apenas 17% en el caso de salud. En el caso del gasto dirigido algunos programas se excluyen por ser regresivos en su incidencia (apoyos a la vivienda, Liconsa, programas de becas distintos a Oportunidades), pero en su gran mayoría los recursos excluidos reflejan la falta de la información necesaria para estimar su incidencia en términos comparativos, a nivel nacional (el caso más

⁸ En esta clasificación incluimos los programas para la superación de la pobreza y Procampo.

importante, en términos de recursos, es el FAIS). En el caso de educación los recursos excluidos reflejan rubros de gasto no prioritarios según la clasificación adoptada (educación post-básica), pero en el caso de salud estos representan principalmente gastos en rubros prioritarios (salud primaria) ejercidos en forma regresiva (dada la cobertura de las instituciones de seguridad social).

Segundo, al mismo tiempo que se excluyen gastos en programas en rubros prioritarios que podrían ser progresivos, una parte importante no se ejerce en beneficio de la población pobre (error de inclusión) por no contar con la información necesaria para comprobar la progresividad de los gastos que sí se incluyen, al ser ejercidos por programas prioritarios y progresivos. Por ello el cuadro considera también una definición más restrictiva del GSP (columna B), que del definido anteriormente, incluye exclusivamente los recursos que efectivamente benefician a la población pobre, en este caso el primer quintil. Este representaría apenas 11.6% del gasto total en desarrollo social, y 21.4% en el caso del gasto dirigido, y apenas 17% y 6% en el gasto educativo y de salud, respectivamente. Una tercera posibilidad sería incluir como GSP *todo* el gasto en desarrollo social en beneficio de la población pobre, independientemente del programa que lo ejerza. En este caso, como hemos visto (Cuadro 3.2), el GSP representaría recursos del orden de 20% del gasto total en desarrollo social. Aunque estas definiciones son evidentemente menos prácticas en términos operativos que la definición original, ya que una administración pública no puede identificar presupuestalmente *ex ante* los recursos ejercidos que beneficiarán exclusivamente a la población pobre, los criterios pueden aplicarse para evaluar *ex post* el monto del GSP ejercido, como se ha ilustrado aquí.

Tercero, los programas seleccionados como GSP deben considerarse en forma dinámica, para ser sensibles a cambios en la progresividad de los programas y promover la creciente equidad del gasto social. Esto implica que el paquete de programas seleccionados debe revisarse a lo largo del tiempo, en los puntos definidos por la generación de la información (cada dos años, en el caso de la ENIGH). También implica la inclusión como un cuarto criterio en la definición del GSP, de medidas de incidencia marginal (Gráfica 3.2) que permitan identificar como prioritarios los recursos *nuevos* ejercidos en un programa cuando éstos se ejercen en forma progresiva, aun si la incidencia media del programa es (actualmente) regresiva. Esto puede darse por la expansión inercial en la cobertura de un programa (como en el caso de la educación secundaria en el pasado reciente, y la educación media-superior en el futuro cercano, donde los avances en la cobertura de los ciclos anteriores garantizan avances futuros en la cobertura de los ciclos posteriores), o por esfuerzos explícitos por reformar la asignación de los recursos a partir de nuevos programas (por ejemplo, el Seguro Popular) o de nuevos mecanismos de asignación para programas establecidos.

4. Sobre el fondo de contingencia social en la Ley General de Desarrollo Social: motivación y propuesta de operación

La LGDS permite la creación de un fondo de contingencia que permita estabilizar la tendencia de gasto en rubros sociales establecida por la misma legislación, especialmente ante situaciones de inestabilidad de los ingresos o debilidad fiscal. Dicho fondo cobra especial sentido ante la rigidez impuesta al crecimiento del gasto por este instrumento legal y los riesgos de sustentabilidad de estos requerimientos. México es un país que se caracteriza por su debilidad fiscal. Los ingresos tributarios como porcentaje del PIB no sobrepasan el 11% y han llegado a descender por debajo del 10% (Cuadro 4.1).

Dada la debilidad fiscal del país es fundamental que un instrumento institucional como la LGDS sea creíble y no ponga en riesgo el balance público. La LGDS solamente se vuelve viable si se logra una correcta especificación del gasto social que gozará de blindaje, así como de la definición de un mecanismo específico que permita hacerla fiscalmente creíble. Por lo anterior, la creación del fondo de contingencia establecido por la Ley se presenta como una opción razonable. Para su creación, sin embargo, es necesario establecer con claridad cuál es su fundamento económico, cuáles las reglas para depositar y retirar recursos del fondo, el nivel óptimo de recursos a mantenerse de manera permanente y reglas mínimas de aplicación de los montos excedentes que se acumulen por encima del monto deseable. La respuesta a dichas preguntas debe iniciar con una revisión de la experiencia internacional en esta materia.

Cuadro 4.1
Ingresos Tributarios del Gobierno Federal, 1990-2002
(Porcentajes del PIB)

Año	Tributarios
1990	11.1%
1991	10.7%
1992	11.3%
1993	11.4%
1994	11.3%
1995	9.3%
1996	8.9%
1997	9.8%
1998	10.5%
1999	11.3%
2000	10.6%
2001	11.3%
2002	11.6%
2003	11.4

e/ estimación Ley de Ingresos 2002.

Fuente: Cuarto Informe de Gobierno, Presidencia de la República.

4.1. Experiencia internacional

Existe una vasta experiencia en términos de fondos de contingencia en algunos países. Algunos ejemplos conocidos a nivel internacional son el fondo de contingencia contra el desempleo, creado por el presidente Lagos para nivelar fluctuaciones en el empleo en zonas deprimidas, el fondo para desastres naturales en México y, el de mayor tiempo en vigor, el Fondo de contingencia de la India (CFI). Es importante señalar, sin embargo, que estos fondos tienen un componente importante en términos de capacidad de reacción frente a choques agregados, fundamentalmente debido a desastres naturales. Una primera recomendación de la experiencia internacional, muy exitosa en los casos mencionados, es que las reglas de utilización de un fondo como el sugerido por la LGDS hagan explícito que no es un fondo para desastres naturales y que para ello tendría que establecerse un mecanismo distinto. Si las reglas de retiro del fondo establecen claramente que el fondo entra en vigor como estabilizador cuando las variables de recaudación presentan niveles previamente especificados, el fondo solamente actuaría en casos en que algún choque agregado, del tipo que sea, se refleje en este indicador. El fondo deberá fortalecer el blindaje de rubros de gasto previamente especificados ante choques agregados de naturaleza fundamentalmente macroeconómica.

En una línea más enfocada a la estabilidad fiscal, un gran número de estados en Estados Unidos de Norteamérica tienen mecanismos para almacenar recursos para emergencias o cuando existe incertidumbre sobre los ingresos y egresos fiscales. Esto es especialmente importante porque existen en este país reglas estrictas de equilibrio presupuestal para sus entidades federativas.

Este tipo de fondo tiene como objetivo reducir los impactos sobre el balance fiscal en las temporadas en que la recaudación es baja, y/o cuando el gasto aumenta durante el curso multianual de los ciclos económicos. Estos fondos representan dinero en efectivo del Estado, el cual es utilizado solamente cuando se le requiere bajo reglas específicas.

Existe también el caso de Chile, donde los ingresos por el cobre han representado entre 40% y 45% de los ingresos tributarios totales, siendo el precio del mineral la variable clave para explicar sus fluctuaciones. Con el fin de estabilizar los flujos de gasto que dependen de estos ingresos, se ha definido que el gobierno central debe mantener un superávit estructural de 1% del PIB. La regla implica, por lo tanto, que el ingreso que se obtiene de desviaciones del precio efectivo respecto del de referencia debe ahorrarse (o gastarse, dependiendo del signo) en su totalidad.

Cabe mencionar que un fondo de este tipo, no sólo ayuda a mantener un nivel de servicios estable, sino que también logra atraer inversión. Ésto se debe a que la decisión de crear el fondo, así como la consistencia en su

administración, puede tener un efecto en los mercados de deuda al impactar positivamente la calificación de la deuda pública.

En términos de la magnitud del fondo, éste varía enormemente entre los estados. El crecimiento es generalmente representado como un porcentaje de los ingresos o egresos del periodo anterior, por lo general entre 2% y 10%. Actualmente, el CBPP (Center for Budget and Policy Priorities) recomienda que el tamaño del fondo sea entre 10% y 15% del presupuesto estatal.

En términos de los criterios de depósito, la mayoría de los estados utilizan sólo excedentes para crear el fondo. Sin embargo la manera en que los excedentes pasan al fondo varían. Por ejemplo, puede requerirse un excedente presupuestal del 15% antes de empezar a depositar en el fondo. En cinco estados la regla depende de que los ingresos sobrepasen un cierto nivel. También existen casos en los que determinados ingresos se “etiquetan”, en cierto porcentaje, para contribuir al fondo. Por ejemplo, en algún estado se usa el 24.5% de los ingresos provenientes de establecimientos de tabaco, en otro se utilizan depósitos del 18% de los ingresos de la lotería. Otro ejemplo es en Texas, en donde se usa el 75% de los impuestos excedentes generados en un año por la producción de petróleo y gas natural, tomando como base el total gravado en el año fiscal de 1987.

El procedimiento para realizar los retiros es igualmente diferente entre las distintas experiencias. En la mayoría de los casos se basa en la existencia de un déficit presupuestal y una disminución de la recaudación. En pocos casos la decisión se le deja a la legislatura, existiendo un mecanismo de gobernabilidad del fondo simple. Entre más claras sean las reglas de funcionamiento del fondo y dependan en mayor medida de información disponible de manera pública, menor espacio habrá para la discrecionalidad en su manejo. En los casos en los que se permite utilizar el fondo de manera más discrecional, se imponen requerimientos de mayoría calificada (2/3).

Finalmente, existen restricciones para los montos a retirar del fondo. La restricción más simple tiene que ver con que no se retire una cantidad superior a la caída de la recaudación o el incremento en el déficit previsto. Es decir, los fondos no son utilizados para incrementos no planeados en asignaciones de gasto.

4.2. ¿Por qué un Fondo de Contingencia Social?

La literatura económica ha mostrado que en condiciones de dificultad fiscal el gasto social sufre más que proporcionalmente de recortes y reasignaciones (Lustig, 1999; Ravallion, 2001; Andalón, *et al.* 2004). Así, dada una economía política desfavorable para la protección de los rubros de gasto con mayor impacto redistributivo, la creación de mecanismos de blindaje del gasto cobran especial importancia. La experiencia de caso mexicano en la historia económica reciente refuerzan esta evidencia. Aun en el caso en que el gasto

se ha protegido, típicamente ha sido a costa de los rubros más progresivos. Por otra parte, la LGDS impone una rigidez no trivial en el gasto social a través del tiempo, misma que significa una presión fiscal importante. La ausencia de un mecanismo de estabilización del gasto que funcione en forma contracíclica haría de la LGDS un instrumento fiscalmente complicado.

La literatura económica ha analizado el problema que enfrenta la política fiscal en presencia de ingresos que, en una medida importante, provienen de la explotación de recursos naturales no renovables cuyo dueño es el Estado. Un ejemplo para el caso de Latinoamérica es Chile y su dependencia del cobre, o Venezuela y México en términos de la explotación de petróleo. Engel y Valdés (2000) y Drexler, *et al.* (2001) son dos estudios conceptuales de este problema. En el análisis se incluyen aspectos de distribución intergeneracional y necesidad de ahorro debido a la incertidumbre en términos de los ingresos. En ambos casos se analiza la pertinencia de crear fondos de contingencia.

Partiendo de la teoría del ingreso permanente los autores presentan la denominada Teoría del Ingreso Fiscal Permanente (TIFP), que contempla importantes transferencias intergeneracionales de riqueza. Así, Engel y Valdés (2000) proponen una solución que consiste en maximizar el valor presente esperado de la utilidad del consumidor representativo, sujeto a que todas las generaciones reciban al menos un nivel de utilidad esperada igual al que habrían recibido en la ausencia de cobre. Es decir, se trata de distribuir la riqueza proveniente del cobre óptimamente, tomando como una cota inferior aceptable de bienestar lo que habría sucedido en la ausencia de cobre. A este enfoque se le refiere como el Modelo Normativo Condicional (MNC), donde el adjetivo condicional se refiere al hecho de que se toma como dado el contrafactual sin cobre, imponiéndose consideraciones normativas sólo sobre lo que agrega a dicho ingreso la riqueza proveniente del recurso natural.

En este trabajo se presentan modelos alternativos que generan diversas reglas de política fiscal y maneras de repartir los ingresos derivados del cobre entre distintas generaciones. Los modelos permiten cuantificar los efectos sobre el ahorro óptimo de los siguientes factores: i) que los ingresos del recurso natural son transitorios en un sentido intergeneracional; ii) que existe volatilidad en el precio del recurso que, además de su efecto directo, impacta sobre el resto de la economía, y iii) que el ingreso total y el ingreso fiscal aumentan en el tiempo, bajo supuestos aceptables de crecimiento económico futuro. Este modelo es fácilmente generalizable al caso del petróleo para analizar en forma más precisa la utilización de fondos de estabilización. Se observa que estos fondos deben de estar sólidamente fundados en una regla ahorro/gasto, tal que con la combinación de otros recursos del gobierno se implemente una estrategia fiscal óptima. La regla óptima dependerá de manera importante del proceso estocástico que siga el precio del recurso natural, es decir, la regla dependerá de la existencia de random walk versus reversión a la media. Asimismo, se requieren dos factores mínimos para que la

regla funcione de manera correcta: i) se debe tener claramente definida la estrategia fiscal propuesta, de manera que el fondo la haga implementable y ii) el monto acumulado debe reflejar cambios en la estructura fiscal global.

4.3. Niveles óptimos, indicadores y funcionamiento

Existe un amplio debate sobre el nivel óptimo que debiera mantener un fondo de esta naturaleza. La lógica económica plantea el llamado “valor de riesgo”, de manera que el costo marginal de mantener fondos disponibles se equipare con el beneficio marginal de evitar caídas inesperadas en los rubros de gasto especificados. A nivel macroeconómico, la suspensión de programas progresivos llevaría a una reasignación ineficiente de recursos por parte de los hogares vulnerables, como respuesta a dichos choques. Esto puede llevar a destrucción de capital humano y físico, pérdida de cohesión social, cambio en capacidad futura de generación de ingresos a nivel individual y caída de la productividad agregada. Existe así una racionalidad clara para evitar altos inesperados en políticas de inversión social para grupos vulnerables.

La experiencia internacional muestra que los montos disponibles típicamente representan alrededor del 50% del presupuesto anual en los rubros susceptibles de blindaje. En el caso mexicano, este monto dependerá de la definición de gasto susceptible de la protección establecida en la LGDS. La definición de dicho monto requiere, asimismo, reglas e indicadores para definir aportaciones y retiros, incluyendo aquellos retiros que se requieran para mantener el fondo en los niveles óptimos establecidos, cuando estos montos se rebasen.

Los indicadores básicos para la regla de acumulación en el fondo, así como para el retiro de fondos, deberá basarse en la capacidad fiscal del Estado. Concretamente, debería establecerse un índice de solidez fiscal, que sea función de la recaudación tributaria de fuentes no relacionadas con el petróleo y la recaudación que dependa del precio del petróleo, misma que a lo largo del tiempo tiende a una mayor volatilidad. Así, por ejemplo, un monto equivalente al 15% del excedente recaudado de fines no petroleros y entre 20 y 25% del excedente de recaudación petrolera podría asignarse a este fondo. La recaudación excedente se definirá con base en el promedio móvil de recaudación de los tres últimos periodos fiscales, siempre como proporción del PIB. Asimismo, si la recaudación total cae por debajo de su nivel de promedio móvil antes mencionado, se retirará un monto igual al déficit recaudatorio para ser aplicado con base en los montos preestablecidos de gasto en los rubros sujetos de protección.

Si la regla antes mencionada implica una acumulación en el fondo por encima de los niveles deseados, definidos previamente, los excedentes podrán retirarse para asignaciones de gasto en inversión social de manera competitiva

entre los estados de la república, con base en criterios objetivos que sigan los principios de:

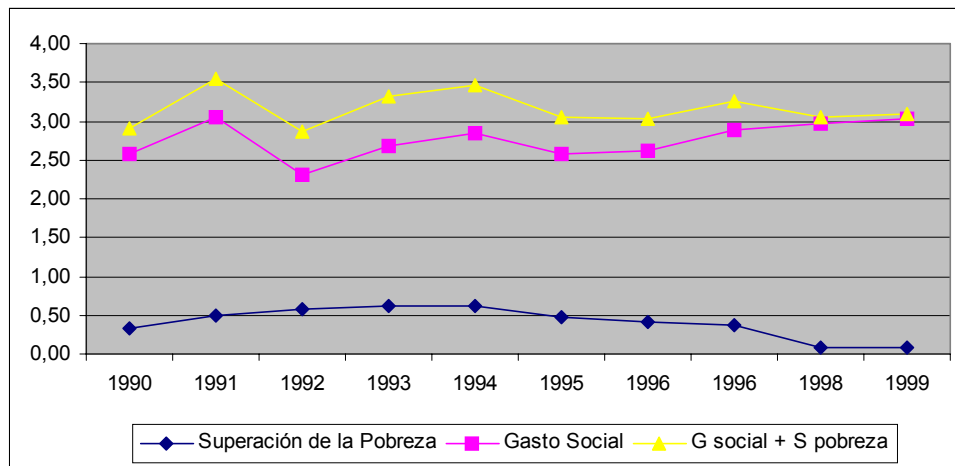
1. Progresividad regional (como en el caso de los "fondos de cohesión" de la comunidad europea)
2. Incentivos a la eficiencia de recaudación y gasto de los estados
3. No uso en gasto corriente

Un ejemplo:

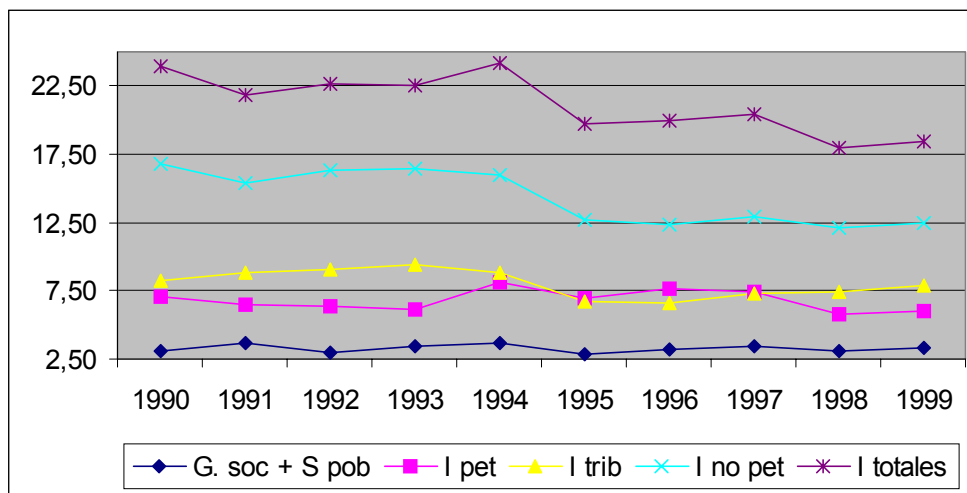
Si observamos la evolución del gasto social y el gasto en superación de la pobreza como porcentaje del PIB en los últimos años observamos una tendencia creciente (Gráficas 4.1 y 4.2).

Sin embargo, la correlación del gasto social con los ingresos petroleros y los ingresos tributarios es mayor a 0.5 en este periodo. Es decir, el gasto social es fundamentalmente procíclico. Si aplicamos una regla simple de un fondo de contingencia podemos ver si el fondo habría sido sostenible y qué implicaciones tendría para el comportamiento cíclico del gasto. Existen, por supuesto, un número indefinido de reglas posibles. Aquí solamente se establecen dos de estas posibles reglas con fines ilustrativos.

Gráfica 4.1 Evolución del gasto social (%PIB)



Gráfica 4.2 Evolución del gasto social y los ingresos (% PIB)



A continuación se presentan dos ejemplos con dos reglas diferentes.⁹

Cuadro 4.2 Descripción de las reglas para el fondo de contingencia

Caso 1	Caso 2
<p>La regla de creación en este caso está calculada de la siguiente manera:</p> <p>i) Se deposita en el fondo el 20% del excedente de los ingresos petroleros, y el 15% del excedente de los ingresos tributarios.</p> <p>ii) El cálculo del excedente está dado por la diferencia entre el promedio móvil de los últimos 3 periodos fiscales y el dato observado para cada rubro.</p>	<p>La regla de creación en este caso está calculada de la siguiente manera:</p> <p>i) Se deposita en el fondo el 20% del excedente de los ingresos petroleros, y el 15% del excedente de los ingresos tributarios.</p> <p>ii) El cálculo del excedente está dado por la diferencia entre el promedio móvil de los últimos 2 periodos fiscales y el dato observado para cada rubro.</p>

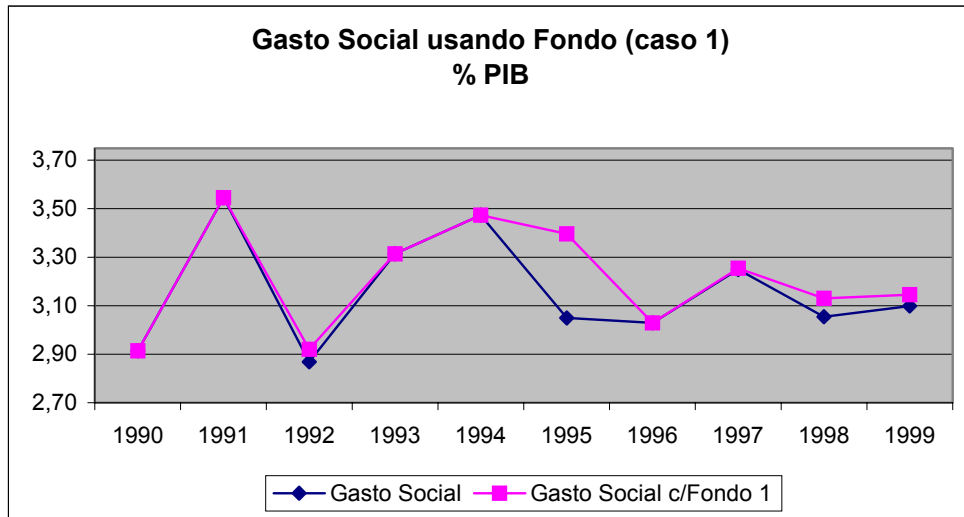
Así como para la acumulación del fondo se requieren reglas muy estrictas y claras, igualmente es necesario que para el retiro se den estas mismas condiciones. En esta propuesta, las reglas utilizadas para el retiro del fondo son como sigue: se retira dinero del fondo cuando hubo una caída del gasto social con respecto al periodo anterior, de manera que se mantenga la tendencia de los últimos tres periodos.

Cuando aplicamos esta regla simple, vemos que en el primer caso la acumulación del fondo comienza en el periodo de 1991 y ya habría sido utilizado en 1992. Sin embargo dada la poca acumulación existente no es posible mantener el mismo nivel anterior, lo cual provoca la necesidad de introducir en la regla el no retiro hasta que se tenga un cierto nivel. Posteriormente, la acumulación del fondo tiene un crecimiento en el periodo

⁹ De este punto en adelante se considera al gasto social y al gasto en superación de la pobreza como uno sólo.

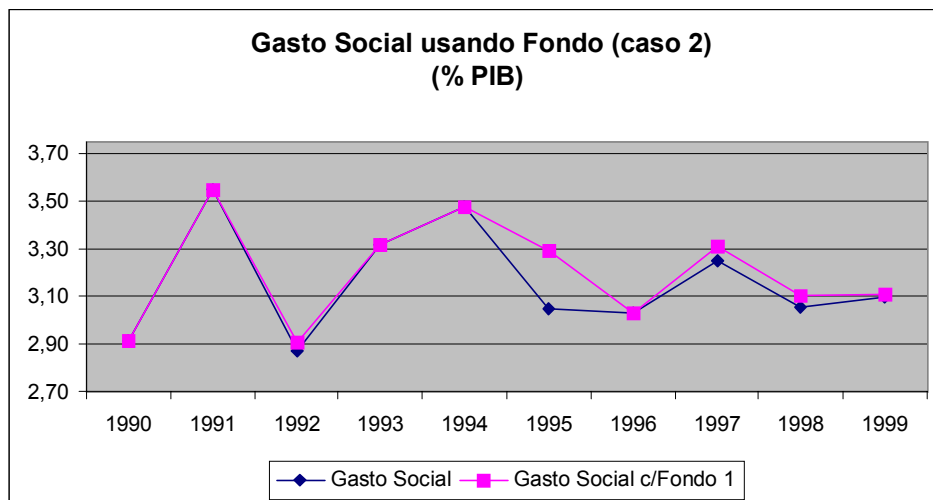
1993-94, la cual ayuda a compensar la caída de 1995, observando así una disminución mucho menor del gasto social. No así en el periodo subsiguiente. Cabe destacar, dados los hechos observados, que si el retiro del fondo en el periodo de 1995 fuese menor, con el fin de tener un sobrante, en el periodo de 1996 se hubiera podido tener un nivel de gasto social mayor.

Gráfica 4.3. Gasto social usando el fondo, Regla 1 (% PIB)



En el segundo caso, la creación del fondo comienza en 1990 y se observa, sin pérdida de precisión, la misma evolución en términos de acumulación y de retiro. Obviamente el comportamiento es similar, pero con más "memoria".

Grafica 4.4 Gasto social usando el fondo, caso 2 (% PIB)



En este marco ad-hoc, con una regla simple que no parte de un análisis de optimalidad, se logra, sin embargo, reducir la correlación entre el gasto social y los ingresos petroleros y los ingresos tributarios de niveles por encima de 0.5 a niveles por debajo de 0.4. Se reduce parcialmente el carácter procíclico del gasto social. En realidad, la agenda de investigación y de política pública consistiría en un análisis de optimalidad que reduzca la prociclicidad del gasto basándose en criterios normativos.

Comentarios Finales

Una primera evaluación de la LGDS muestra que su función central respecto al gasto social es generar una rigidez a la baja de la proporción que representa respecto al PIB, y ocasionalmente elevar este porcentaje, y que esta rigidez podría traducirse en situaciones financieras insostenibles. Por otra parte, el Congreso no introdujo disposiciones jurídicas específicas que evitaran situaciones de inequidad en la asignación del gasto. Ante esta situación se examinaron las características e implicaciones de la nueva ley en lo referente a la determinación del gasto social, la forma de hacer aplicable en éste los criterios generales de equidad y los mecanismos para operar su fondo de estabilización. Respecto a estos elementos se concluyó lo siguiente:

- 1) Ante la ausencia de una definición explícita de lo que se considera como el gasto social sujeto a las disposiciones de la ley, por razones legales, operativas y económicas conviene primeramente restringirlo a aquel previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación y no al ejercido por el ejecutivo. En otras palabras, las previsiones de la ley cobran mayor sentido respecto a lo que se planea gastar y no sobre lo efectivamente gastado.
- 2) La vulnerabilidad del gasto dedicado a los grupos más pobres y la consideración de criterios de equidad para acotar el gasto social sugieren definir el gasto social prioritario como el gasto en programas que atienden necesidades básicas y cumplen con criterios explícitos (y medibles) de equidad.
- 3) Operativamente se propone como sujeto de las disposiciones de la LGDS variaciones del denominado Gasto Social Prioritario, compuesto actualmente por las asignaciones a educación básica (preescolar, primaria, secundaria y becas Oportunidades), salud primaria (SSA salud primaria, IMSS Oportunidades, y Oportunidades-salud), alimentación (Oportunidades-alimentario, desayunos DIF y Tortilla), empleo y producción (PROCAMPO, PET y Crédito a la Palabra) y vivienda (Piso Firme).

- 4) La experiencia internacional muestra que los montos típicamente disponibles para un fondo de contingencia para el gasto social representan alrededor del 50% del presupuesto anual en los rubros susceptibles de blindaje. En el caso mexicano, esta cantidad dependerá de la definición de gasto susceptible de la protección establecida en la LGDS. La definición de este monto requiere, asimismo, reglas e indicadores para definir aportaciones y retiros, incluyendo aquellos retiros que se requieran para mantener el fondo en los niveles óptimos establecidos, cuando estos montos se rebasen.
- 5) Como un ejemplo, si se toma el gasto social correspondiente a funciones de desarrollo social (incluyendo el gasto de superación de la pobreza), se encuentra que la correlación del gasto social con los ingresos petroleros y los ingresos tributarios es mayor a 0.5 en este periodo. Es decir, el gasto social es fundamentalmente procíclico. Ante esta situación puede proceder una regla de creación del fondo como la siguiente: i) se deposita en el fondo el 20% del excedente de los ingresos petroleros, y el 15% del excedente de los ingresos tributarios; ii) el cálculo del excedente está dado por la diferencia entre el promedio móvil de los últimos 3 periodos fiscales y el dato observado para cada rubro. Las reglas utilizadas para el retiro del fondo son como sigue: se retira dinero del fondo cuando hubo una caída del gasto social con respecto al periodo anterior, de manera que se mantenga la tendencia de los últimos tres periodos.

En síntesis, pese a las deficiencias de la LGDS es factible encontrar elementos legales, operativos y económicos para precisarla, darle contenidos de equidad y reforzar su funcionamiento mediante un uso eficiente de los recursos que regula.

Bibliografía

Andalón, M., L.F. López Calva, y A. Macías, (2004) "Macroeconomía y Pobreza: Lecciones desde Latinoamérica", UDLA, Puebla, Documento de Investigación.

Anand and Ravallion, (1993) "Human development in poor countries: on the role of private incomes and public services", *Journal of Economic Perspectives*, 47.

Banco Mundial (2004), Mexico Public Expenditure Review, Volume II-Main CEPAL, (1994), "El gasto social en America Latina: un examen cuantitativo y cualitativo". Cuadernos de la Cepal, No. 73.

_____, (2001), Panorama Social de América Latina, Cepal, ONU.

Criterios Generales de Política Económica (1996) . Iniciativa de Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto de Egresos de La Federación Correspondientes a 1996. [<http://www.hacienda.gob.mx/docs/cgpe/cgpe1996.html>]

De la Torre (2004) "Análisis e implicaciones de la Ley General de Desarrollo Social". Cuadernos de Desarrollo Humano 16, SEDESOL.

Drexler, Alejandro, Engel, Eduardo, and Valdés, Rodrigo (2001): "El cobre y estrategia fiscal óptima para Chile", *Análisis Empírico del ahorro en Chile*, editado por Felipe Morandé y Rodrigo Vergara, Banco Central de Chile.

Engel, Eduardo and Valdés Rodrigo (2000): "Optimal Fiscal Strategy for Oil Exporting Countries" IMF Working Paper, WP/00/118.

Filmer, D. and Pritchett, L.H. (1998), "The effect of household wealth on education attainment around the world: demographic and health survey evidence", World Bank WP, September 1998.

Filmer, D., Hammer, J.S, Pritchett, L.H. (2000), "Weak links in the chain: a diagnosis of health policy in poor countries", *The World Bank Research Observer*, 15(2): 199-224.

Guerrero A. Juan Pablo y Patrón, Fernando. (2004). "Manual sobre la Clasificación Administrativa del Presupuesto Federal en México". Centro de Investigación y Docencia Económicas. P. 20. [Consultado en www.transparencia.org.mx/docs/manual_adm_pto_federal.pdf]

Guerrero A. Juan Pablo y Valdés, Yailén. (2004). "Manual sobre la Clasificación Económica del Presupuesto Federal en México". Centro de Investigación y Docencia Económicas. P. 20. [Consultado en www.transparencia.org.mx/docs/manual_adm_pto_federal.pdf]

Gupta, S., Verhoeven, M., Tiongson, E. (1999), "Does higher government spending buy better results in education and health care?", IMF WP/99/21.

Hanushek, E.A. (1995), "Interpreting recent research on schooling in developing countries", in *The World Bank Research Observer*, 10(2): 227-46.

Hernández Trillo Fausto y Casar Pérez María Amparo. ¿Qué es el Presupuesto Federal? Programa de Presupuesto y Gasto Público. CIDE. http://www.transparencia.org.mx/docs/que_es_el_pto_federal.pdf

IADB 1998, Facing Up to Inequality in Latin America, IADB Annual Report.

Ley de Presupuesto General en línea:
<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/61.pdf#search='Presupuesto%20y%20Gasto%20federal'>.

Ley General de Desarrollo Social. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004.

Lustig, N. (1999), "Socially Responsible Macroeconomics", *Economía, Brookings*.

Ravallion, M. (2001), "Are the Poor Protected from Budget Cuts?", *The Journal of Applied Economics*, Argentina.

Report, Report No. 27894-MX, July 27, 2004.

Scott, J. (2001), "La otra cara de la reforma fiscal: la equidad del gasto público" Programa de presupuesto y gasto público, CIDE, citado en el Informe sobre Desarrollo Humano México 2002, PNUD, México, 2003

Scott, J. "Eficiencia Redistributiva de los Programas Contra la Pobreza en México",

UNDP 1991, Human Development Report.

van de Walle, D. ed. 1995, Public spending and the poor: what we know and what we need to know.

World Bank 1990, World Development Report 1990.

_____, 2001, World Development Report 2000/2001.