



ethosfundación

en colaboración con



Serie: El Gasto Social en México

Las Dimensiones del
Gasto Social
Volumen **1**



Serie: El Gasto Social en México

Las Dimensiones del
Gasto Social
Volumen **1**

Coordinadores de proyecto

Liliana Alvarado Baena
Mariana Campos Villaseñor

Equipo de trabajo

Raúl Abreu Lastra, Rodrigo Alcázar Silva, Diego Canales Salas, Perla Cruz Martínez, Mariana Lona Delezé y Alfonsina Peñaloza Horta.

El contenido del presente documento es responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja necesariamente la visión o puntos de vista de Fundación ETHOS y Fundación IDEA.

Agradecemos los valiosos comentarios que realizaron al documento: Mauricio Rodas Espinel, José Carlos Rodríguez Pueblita y Alberto Saracho Martínez.

Diseño y portada

Guibaldo Vargas Calderón

Edición

Henrietta Jendle Jáuregui

D.R. © Avance-Análisis, Investigación y Estudios para el Desarrollo, A.C.

Enrique Rebsamen 1108
Col. Del Valle 03100
México D.F.
info@ethos.org.mx

Fundación IDEA, A.C.

Av. Chapultepec 230 piso 5
Col. Roma Norte 06700
México D.F.
info@fundacionidea.org.mx

Impreso en México en julio de 2008

ISBN: 978-607-95127-1-2

Acrónimos

APF	Administración Pública Federal
CEOP	Centro de Estudios de Opinión Pública
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CPD	Control Presupuestario Directo
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CPI	Control Presupuestario Indirecto
DPEF	Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación
HCU	Honorable Congreso de la Unión
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
ISR	Impuesto Sobre la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LFC	Luz y Fuerza del Centro
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
LISR	Ley del Impuesto Sobre la Renta
LIVA	Ley del Impuesto al Valor Agregado
LP	Ley de Planeación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PGF	Presupuesto de Gastos Fiscales
PPEF	Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación
RLFPRH	Reglamento de la Ley de Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Índice

Resumen ejecutivo	7
Introducción	11
1. Primera parte: ¿Qué es el gasto social?	15
1.1. ¿Quién lo gasta?	16
1.2. ¿Para qué se gasta?	23
1.3. ¿Cómo se gasta?	29
2. Segunda parte: Las dimensiones del gasto social en México	33
2.1. El financiamiento del gasto social en nuestro país	34
2.2. La función social de la Federación	37
2.2.1. Documentos de política social	37
2.2.2. Asociación de la política social y la clasificación del gasto social ...	39
2.3. El presupuesto social de la Federación	46
2.3.1. Gasto social directo: el Presupuesto de Egresos de la Federación	46
2.3.1.1. Comparación internacional del presupuesto social	50
2.3.2. Gastos fiscales	54
2.3.2.1. Comparación internacional de la clasificación de los gastos fiscales	55
2.3.2.2. Estimación de los gastos fiscales con fines sociales en México	57
Conclusiones y recomendaciones	61
Anexos	67
Bibliografía	79

Resumen ejecutivo



Resumen ejecutivo

Fundación ETHOS, en colaboración con Fundación IDEA, presenta la serie **El gasto social en México**. Esta sucesión de volúmenes surgió a partir de una preocupación compartida sobre la efectividad del gasto social en nuestro país, ya que representa una proporción notable del gasto público y es una herramienta estratégica para mejorar las condiciones de vida de la población. El objetivo central de la serie es estudiar la definición, transparencia, distribución y operación del gasto social. Con ello se pretende mejorar el entendimiento sobre el tema, elevar el nivel del debate y formular propuestas de política pública que aumenten el impacto de esta herramienta.

En el primer volumen se busca responder qué es el gasto social a partir del análisis de tres dimensiones: *quién lo gasta, para qué se gasta y cómo se gasta*. La primera dimensión se refiere a los actores que ejercen los recursos, los cuáles son organizaciones —no individuos— y pueden ser de índole pública o privada. El papel del Estado en el gasto social sigue siendo predominante; no obstante, el sector privado también desempeña un papel relevante que se ha subestimado en este rubro. Es sorprendente que países asociados comúnmente con el Estado benefactor han decidido aprovechar las bondades de incentivar la participación privada.

La segunda dimensión concierne a los propósitos sociales que se pretenden lograr con los recursos destinados al gasto social, mismos que pueden variar en función de las distintas necesidades sociales que enfrentan los países. Como resultado, cuando se hace referencia al gasto social no necesariamente se trata

de un concepto homogéneo y ello dificulta las comparaciones entre países. En contraste, en el interior de un país se esperaría un consenso sobre las áreas de intervención de la política social, pero resulta asombroso que en México dicho consenso esté ausente. Incluso la clasificación oficial del gasto social no refleja todos los propósitos sociales de la Federación.

La tercera dimensión apunta a consolidar el presupuesto social con base en las dos vías de financiamiento: el gasto directo y los gastos fiscales. Ambos implican el uso de recursos públicos. Sin embargo, tradicionalmente, la segunda vía no ha sido considerada como parte de este presupuesto, aun cuando estimamos que los gastos fiscales con fines sociales sumarán 294 mil millones en 2008, casi la tercera parte de lo que se destinará a través del gasto directo.

Algunos hallazgos sobresalientes de nuestra investigación son:

- No existe un dato oficial sobre el gasto social privado en México, por su parte la OCDE estima que asciende a 2.7% del gasto social total. Este resultado evidencia que la participación del sector privado en este caso representa una cuarta parte del promedio de países europeos. La carencia de información sobre este gasto impide conocer la cantidad y el tipo de beneficios sociales que recibe la población por parte del sector privado.
- La clasificación del gasto social contenida en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) no considera el área relacionada con la generación y conservación del empleo como función del gasto social, mientras que en normas y programas de la política social se señala su importancia para aliviar la pobreza.
- En el Presupuesto de Gastos Fiscales (PGF) no se clasifican los gastos de acuerdo los propósitos que atienden, por lo que no es factible conocer qué parte de este presupuesto se destina al ámbito social. Incluso, se encuentra rezagado con respecto a la cantidad de información que este tipo documento contiene en otros países de nivel de desarrollo similar y superior.
- La falta de precisión en la clasificación del gasto social así como la carencia de información con respecto a cuáles son los gastos fiscales con fines sociales, entorpece la consolidación del presupuesto social. Lo anterior,

dificulta obtener un estimado preciso de la cantidad total de recursos que se destinan a financiar los propósitos sociales de la Federación.

Finalmente, se recomienda explorar el potencial del financiamiento privado en el ámbito social en nuestro país, consensuar las áreas de la política social y dar a conocer la cantidad total de recursos que la Federación destina al financiamiento de sus propósitos sociales a través del gasto directo y de los gastos fiscales. Lo anterior se hace con el ánimo de incrementar la información disponible, facilitar la toma de decisiones en esta materia y mejorar la evaluación de la política social y su gasto.

Las dimensiones del gasto social en México

Introducción



Introducción

El análisis del gasto social es recurrente en los medios de comunicación, debates políticos y foros en general. Es común encontrar discusiones sobre si se debe o no gastar más en lo social, y qué país le destina más recursos. Sin embargo, es sorprendente descubrir que no existe un consenso respecto a los propósitos que debe financiar el gasto social, qué tanto debe participar el sector privado en su financiamiento o si esta función debe ser exclusiva de los Estados.

El presente documento tiene como objetivo definir qué es el gasto social con base en el análisis de definiciones de organismos internacionales, así como las utilizadas en una muestra de países de América Latina y en México. Al comparar dichas definiciones, se evidencian diferencias y similitudes entre ellas. Al final de la primera sección, concluimos que a pesar de los contrastes en las definiciones del gasto social, éste se puede analizar tomando en cuenta tres dimensiones principales: el perfil de los actores que controlan los recursos; el conjunto de fines, propósitos o áreas sociales que financian; y la cantidad total de recursos que dichos actores erogan.

En la segunda parte del estudio hacemos un análisis de cada una de estas tres dimensiones para el caso de México. Resulta evidente que el gasto social en nuestro país es principalmente de origen federal. Sin embargo, no se conoce la cantidad total de recursos que la Federación destina a este concepto. Por una parte, esto sucede porque el presupuesto social no se limita al monto reportado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF); ello en virtud de que

el gobierno, en adición al gasto que ejerce en forma directa, también otorga beneficios fiscales de corte social que representan un costo para el erario. Por otra parte, existe una disociación entre planes, programas y normas que intentan dictar el quehacer social. En este sentido, falta llegar a un consenso acerca del conjunto de propósitos sociales a financiar con el gasto social. Esta deficiencia también dificulta calcular con certeza la cantidad que la Federación eroga por este concepto. Aún más, impide conocer cuál es el rumbo que debe tomar la política social y dificulta la evaluación sobre la calidad del desempeño de esta política.

Finalmente, el documento plantea recomendaciones encaminadas a i) consensuar la definición de gasto social así como a ii) considerar los gastos fiscales que apuntan a fines sociales como parte del gasto social de la Federación. Ambas pueden actuar como mecanismos para estimar el monto real del mismo, así como contribuir a un mejor diseño, operación y evaluación de la política social en México.

1 Primera parte

¿Qué es el gasto social?



Primera parte: ¿Qué es el gasto social?

1.1. ¿Quién lo gasta?

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el gasto social es la “provisión de beneficios y contribuciones financieras, por parte de instituciones tanto públicas como privadas, a comunidades e individuos con el fin de brindar apoyo¹ en tiempos de adversidad que afecten su bienestar (...)”.² Cabe resaltar que este organismo enfatiza que el financiamiento del gasto social no es exclusivamente público, sino que también el sector privado puede participar en él.

Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el Informe de Desarrollo Humano para Honduras correspondiente al año 2003, define el gasto social de dos maneras: “El gasto social es un subconjunto del gasto público que agrupa determinados recursos que el Estado destina directamente para atender el desarrollo y el bienestar de su población”³ y “El gasto social es un medio, una herramienta a utilizar para reducir la pobreza, elevar el nivel de vida y, en general, mejorar el desarrollo humano”.⁴ Es importante subrayar que esta definición respaldada por el PNUD asume que el gasto social es de origen público.

-
1. Para la OCDE, los beneficios sociales se dividen en nueve categorías: edad avanzada, pensiones y pagos por funeral, beneficios relacionados con la incapacidad, salud, familia, políticas activas del mercado laboral, desempleo, vivienda y otras áreas de política social.
 2. Adema, W. and M. Ladaique, “Net Social Expenditure, 2005 Edition - More comprehensive measures of social support” in *OCDE Social, Employment and Migration, Working Paper*, No. 29, 2005, p. 7.
 3. “Capítulo 2: El gasto social como herramienta para reducir las inequidades” en *Informe de Desarrollo Humano para Honduras 2003*, PNUD, 2003, p. 47.
 4. *Idem*

En el mismo documento se citan definiciones de otros autores acerca del gasto social, como la de Flood y Harriage, la cual sugiere que el gasto social corresponde a “los recursos públicos asignados a funciones sociales”.⁵ Ésta también enfatiza la naturaleza pública del gasto social.

Los gastos públicos sociales son aquéllos cuyo fin es proveer servicios y bienes públicos a los ciudadanos (en cumplimiento de las responsabilidades propias del Estado) y los destinados a programas especiales tendientes a disminuir la pobreza y lograr la equidad.⁶

El PNUD, en la presentación del proyecto sobre el gasto social en el presupuesto de Paraguay, establece que el gasto social se considera como una herramienta para incrementar el bienestar; sin embargo, no especifica el perfil de la organización que controla los recursos: “(...) aquél que erogan los países para mejorar la calidad y el nivel de vida de sus habitantes a través de los recursos destinados a educación, salud, promoción y acción social, ciencia y tecnología, relaciones laborales, vivienda y urbanismo, agua potable y alcantarillado, y otros servicios urbanos”.⁷

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) emplea la noción de gasto social de las Naciones Unidas, la cual involucra conceptos asociados a sectores sociales: educación y cultura, protección y previsión social, vivienda y desarrollo urbano, trabajo, salud y saneamiento.⁸

Es importante subrayar que ninguna de las definiciones anteriores es idéntica. A pesar de ello, de todas se desprende que el gasto social lo ejercen instituciones y no individuos. En particular, la OCDE remarca que las erogaciones que efectúan las organizaciones son las que en principio podrían clasificarse como gasto social.⁹ En virtud de lo anterior, el gasto en servicios sociales que erogan los hogares no se considera un gasto social, como puede ser aquél que se ejerce al financiar servicios privados de educación:

5. *Idem*

6. *Idem*

7. *Idem*

8. *El gasto social en Perú 2000-2005*, Instituto Apoyo, UNICEF, Perú, mayo, 2006, p. 15, http://www.unicef.org/peru/_files/Publicaciones/gasto_social_2000_2005.pdf

9. Adema, W., *Op. cit.* p. 7

[La definición del gasto social] no incluye contribuciones y otros pagos que erogan los hogares para financiar programas sociales (...) aunque sean un gasto desde la perspectiva de quién hace el pago. Sólo los beneficios provistos por instituciones se incluyen en la definición del gasto social (...).¹⁰

Una idea generalizada es que el gasto social es principalmente público, es decir, que el Estado es quién lo ejerce y lo administra. Sin embargo, de acuerdo con la OCDE, el sector privado también participa en esta tarea. La distinción entre lo que es gasto social público y privado radica en el perfil de la organización que controla los recursos financieros, sin importar el origen de los recursos. En este sentido el gasto social es de carácter público, si quien lo administra es el gobierno federal, estatal o local, incluyendo fondos de seguridad social públicos; o de carácter privado, si se trata de empresas privadas u organizaciones de la sociedad civil.¹¹ Según el perfil de las organizaciones que en conjunto administren los recursos, variará la proporción de gasto público en relación con el gasto social total.

Para algunos gobiernos, la colaboración de agentes privados en la provisión de beneficios sociales es deseable, ya que permite diversificar los riesgos que enfrenta el Estado al realizar inversiones para ofrecer servicios sociales. Asimismo, puede representar menores costos, mayor calidad e innovación en la manera en la que se hacen llegar los servicios a la población. Por ejemplo, en el Reino Unido desde 1997 se implementó un esquema de participación privada en el sector educativo. Bajo este esquema, los privados se encargan de construir y darle mantenimiento a las escuelas, mientras la enseñanza continúa siendo provista por el sector público. Esta participación evolucionó de tal forma que ahora el sector privado también participa en fijar objetivos para el aprendizaje. Los beneficios públicos del esquema trascienden al valor de los bienes y servicios provistos por los privados al transferir parte de la responsabilidad y el riesgo a estos proveedores, quienes absorben directamente los costos asociados con la operación de las instalaciones.¹² Por esta razón, el proveedor de la infraestructura escolar tiene el incentivo de diseñar soluciones que tomen en consideración el costo de mantenimiento de las instalaciones a lo largo de la vida útil del inmueble, independientemente de la duración del

10. *Idem*

11. El gasto social privado se subdivide en dos tipos. El primero es el gasto obligatorio, aquél que las organizaciones ejercen para cumplir con algún mandato legal que las obliga a ejercer dicho gasto. El segundo es el voluntario, aquél que las organizaciones ejercen discrecionalmente. En cierta medida, este tipo de gasto se incentiva a través de medidas tributarias.

12. Goldstone, David, "Chapter 9: Contracting for public services: Output-based aid and its applications" in *Pursuing output-based education: The evolution of contracts for schools in the United Kingdom*, World Bank, 2001, p. 82

ciclo político. En este tenor, hay mayor certidumbre en obtener una calidad superior en la infraestructura escolar. Es probable que la conveniencia para los gobiernos de incentivar la participación privada en el ámbito social haya sido la causa del incremento generalizado desde 1980 en los niveles del gasto social privado en los países que conforman la OCDE.¹³

Analizamos la composición del gasto social total (gasto social público más gasto social privado) para responder a la pregunta de cuál es la participación de los actores involucrados en una muestra de países miembros de la OCDE. El promedio de la proporción de gasto privado en el gasto total de los países europeos es de 10.6% (Tabla 1).¹⁴ Sin embargo, en los datos observamos que no hay un estándar con respecto a esta composición. Mientras que en países como el Reino Unido el gasto social total se compone de un 25% de recursos privados, en países como España esta proporción no rebasa el 2%. En México, dicha proporción es de 2.7%, lo que significa que la participación del sector privado en este caso representa una cuarta parte del promedio de países europeos.¹⁵ Esta participación incluye mayoritariamente los gastos en salud que el sector privado controla.¹⁶ De acuerdo con los datos anteriores, podemos asumir que los gobiernos no son la única fuente relevante de recursos para financiar el gasto social.

Algunos países nórdicos, generalmente asociados con el concepto de Estado de bienestar en donde el Estado financia y controla los beneficios sociales, se han distinguido por “(...) subsidios públicos extensivos y de amplia cobertura para financiar beneficios para el desempleo, servicios de salud, beneficios para familias con niños (...)”¹⁷, entre otros. Sin embargo, al mismo tiempo estos países muestran una alta participación del sector privado en el gasto social, tal es el caso de Finlandia, Islandia y Noruega. La participación privada de estos países es considerablemente alta; en el caso de Islandia llega a ser hasta del 22%.

13. Adema, W. *Op. cit.* p. 11

14. Porcentaje calculado con base en los datos que aparecen en *The Social Expenditure database: An Interpretive Guide. SOCX 1980-2003*, OECD, June, 2007

15. Este cálculo incluye mayoritariamente gastos en salud.

16. De acuerdo con la definición de gasto social privado de la OCDE, en el caso de México el gasto en pensiones que las AFORES administran, así como las donaciones de las ONG, deberían estar incluidas en este cálculo. En este sentido la estimación de la OCDE subestima la participación privada en el gasto social total.

17. Lund, Jorn, *The Scandinavian Welfare Model*, Gyldendal Leksikon, April, 2007, <http://www.denmark.dk/en/menu/AboutDenmark/DenmarkInBrief/DenmarkAndTheOtherNordicCountries/TheScandinavianWelfareModel/>. Traducción de la cita de los autores del presente estudio.

Tabla 1. Proporción del gasto social privado en el gasto social total en 2003¹⁸

Miembros de la OCDE	Gasto social privado como proporción del gasto social total
Estados Unidos	38.3
Corea	29.6
Suiza	28.8
Países Bajos	27.1
Reino Unido	25.1
Canadá	23.9
Islandia	21.6
Australia	20.0
Finlandia	17.2
Japón	15.6
Bélgica	12.9
Luxemburgo	10.7
Grecia	10.0
Alemania	9.8
Noruega	9.4
Suecia	8.7
Francia	8.5
Italia	8.5
Dinamarca	8.3
Austria	7.4
República Eslovaca	6.9
Portugal	6.0
Irlanda	2.8
México	2.7
Nueva Zelanda	2.5
República Checa	1.7
España	1.5
Hungría	0.2
Polonia	0.2
Promedio Europa	10.6
Promedio OCDE	12.2

Fuente: *The Social Expenditure database: An Interpretive Guide, SOCX 1980-2003*, Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), June, 2007

18. Gasto social total entendido como gasto social privado más gasto social público.

Cuadro 1. El gasto social privado en salud y educación

El gasto social privado tiene un papel significativo en Estados Unidos, pues éste asciende a casi 40% del gasto social total.¹⁹ La importancia del gasto privado puede verse claramente reflejada en el sector salud. De acuerdo con Jacob S. Hacker “más de 170 millones de estadounidenses, aproximadamente 2/3 de la población, están cubiertos con planes de salud que otorgan los empleadores. Menos de 70 millones cuentan con cobertura gubernamental. El gasto social privado representa casi 55% del gasto total en salud en Estados Unidos, lo cual hace de ésta la proporción más alta en el mundo industrializado”.²⁰ Lo anterior demuestra que en Estados Unidos existen tareas prioritarias que se dejan en manos de privados, a diferencia de otros países en donde la salud la provee en su mayoría el Estado. Es importante resaltar que la participación del sector privado en este ámbito no sucede de manera espontánea. Para que este sector realice dichas tareas, el Estado utiliza varios mecanismos, como pueden ser los incentivos fiscales o la regulación.

La relación entre la participación del Estado y la actividad privada no se limita al sector salud ni a países desarrollados. En el sector educativo esta asociación resulta igualmente interesante. “Mientras que los países europeos por general no tienen un porcentaje muy alto de fuentes privadas, países como Japón y Corea sí la tienen (sobre todo en la educación terciaria). En América Latina los países con mayor participación privada son Chile y Paraguay”.²¹ El caso más extremo de descentralización es el de Chile, que ha llevado a cabo una amplia privatización de las escuelas básicas, la cual en realidad se trata del subsidio del Estado a la provisión privada para ampliar la cobertura y calidad educativas.²²

Cada sociedad tiene necesidades propias que satisfacer y se desenvuelve en un contexto económico y político particular; por lo que la aplicación de alguna de estas políticas o de otras similares al caso mexicano requeriría un ejercicio sumamente cauteloso de análisis y evaluación. En primer lugar para verificar qué experiencias internacionales han sido provechosas en su lugar de origen, y en segundo lugar, para identificar cuáles pueden ser de provecho para el contexto mexicano.

Para tener un referente más próximo al contexto mexicano, analizamos las definiciones del gasto social de algunos países de América Latina: Argentina, Brasil, Perú y Paraguay. En la mayoría se asume que el Estado desempeña el papel principal en el financiamiento del gasto social. Argentina es un caso particular ya que en su definición no se especifica la fuente de origen y/o control de los recursos financieros. En el caso de México, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), si bien no incluye un artículo específico que defina el gasto

19. *The Social Expenditure database: An Interpretive Guide*, Op. cit., p. 23

20. Hacker, J., *The Divided Welfare State: The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002. p. 6

21. Ruiz, A., “Capítulo 10: Finanzas y gestión en la educación” en *Universalización de la Educación Secundaria y Reforma Educativa*, 2006, <http://www.cimm.ucr.ac.cr/universalizacion/cap10.html>

22. *Idem*

social, sí considera la participación del sector privado en el financiamiento de la Política nacional de desarrollo social en el Artículo 24:

Los recursos presupuestales federales asignados a los programas de desarrollo social podrán ser complementados con los recursos provenientes de los gobiernos estatales y municipales, así como aportaciones de organismos internacionales y de los sectores social y privado.²³

En las definiciones varían los términos utilizados para hacer referencia al origen público del gasto social. Perú aclara que es el Estado, en todos sus niveles, el encargado de garantizar el gasto social.²⁴ Brasil denomina el gasto social como gasto del sector público y no especifica los niveles de gobierno que deben participar.²⁵ En el caso de Paraguay sucede lo mismo, se establece que el gasto social proviene de los recursos del Estado y tampoco se especifican los niveles de gobierno que deben intervenir en su financiamiento.

La primera dimensión del gasto social, detectada en las definiciones de los organismos y países aquí revisadas, corresponde precisamente al perfil de los agentes que intervienen en su ejercicio. Como resultado de esta revisión, podemos asumir que este gasto lo ejercen organizaciones y no individuos. También que son las organizaciones del Estado quienes desempeñan el papel principal en su control; sin embargo, no son las únicas que pueden desempeñar un papel relevante. En varios países el sector privado tiene un porcentaje de participación significativo en el gasto social total, incluso aquéllos que tradicionalmente han sido asociados con el concepto de Estado benefactor.

23. "Artículo 24" en *Capítulo III: Del Financiamiento y el Gasto, Título Tercero: De la Política Nacional de Desarrollo, Ley General de Desarrollo Social*, México, 2004

24. *Boletín de Transparencia Macrosocial*, Vice Ministerio de Economía, Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales, Ministerio de Economía y Finanzas, Año 1, Número 1, República del Perú, 2005, p. 6, http://www.mef.gob.pe/DGAES/btmsocial/BTMS_012005.pdf

25. Martínez, R. y E. Espíndola, "Gasto Social en América Latina: una propuesta para su análisis" en la reunión técnica *La medición del gasto social: avances y desafíos metodológicos*, CEPAL, División de Desarrollo Social, 2007, p. 14

1.2. ¿Para qué se gasta?

El gasto social se eroga para financiar la función social que desempeña una organización, la cual se compone por un conjunto de acciones necesarias para proveer beneficios tales como servicios de educación y salud, transferencias al ingreso o en especie, así como para diseñar e implementar proyectos y programas de acción social. Ésta busca llevar a cabo propósitos como: reducir la pobreza, aumentar las capacidades de la población, mejorar el estado de salud, entre otros. En el caso del Estado, la función social se instituye a través de normas, las cuales dan vida a la política social.

Los problemas varían entre países, por lo que es de esperar que las funciones sociales también lo hagan. Incluso cuando existen problemas similares, el enfoque y la magnitud del gasto pueden variar significativamente. Por ejemplo, países que se ubican en un nivel de desarrollo similar pueden apremiar funciones distintas y además invertir una proporción disímil de recursos.²⁶ Así, por ejemplo, tal fue el caso de Argentina y Brasil en 2005. El gasto social per cápita en el primer caso fue de 1,521 dólares, mientras que en el segundo fue de 860 dólares.²⁷ Además de las necesidades sociales, hay otros aspectos que inciden en el conjunto de propósitos sociales y la cantidad de recursos que finalmente se invierten para ese fin:

- El entorno político
- La disponibilidad de recursos
- Los beneficios fiscales que incentivan a las organizaciones privadas a financiar funciones sociales
- Las preferencias acerca de las intervenciones sociales que deben priorizarse
- La efectividad y eficiencia de las herramientas de la política social

Algunos autores explícitamente reconocen que en el contexto internacional no hay una definición universalmente aceptada con respecto a las áreas que debe financiar el gasto social.²⁸ El nivel de desarrollo de los países, la ideología

26. El grupo de países de América Latina que mantiene un nivel de desarrollo similar lo integra: Panamá, República Dominicana, Brasil, Costa Rica, Uruguay, México, Chile, Argentina, y Trinidad y Tobago. De acuerdo con el documento *Panorama social de América Latina 2007* elaborado por la CEPAL, estos países han mantenido un nivel de PIB per cápita superior al promedio de América Latina y el Caribe.

27. *Ibid.* Dólares a precios constantes de 2000.

28. *Informe sobre el Desarrollo Humano para Honduras 2003, Op. cit., p. 47*

dominante sobre la apreciación de la política social, entre otros aspectos, influyen en la variedad de áreas sociales que se financian. Estos elementos permean el concepto de bienestar que tiene como meta la política social.

De acuerdo con Isabel Ortiz, la política social desempeñó un papel secundario durante las décadas de 1980 y 1990. En el transcurso de estos años el crecimiento y desarrollo económicos eran la prioridad para los Estados:

(...) En los años ochenta y noventa el enfoque de la política social se concentró en la provisión de servicios y asistencia social en forma limitada y fue insuficiente para alcanzar un desarrollo económico y social equilibrado. La política social fue considerada una política secundaria; la visión del momento se concentraba en atender primero el ámbito económico que el social. Por lo que a la política social se le daba menos importancia y, por ende, el financiamiento (...) muy seguido se utilizaba sólo como una herramienta para mitigar los efectos no intencionados de los cambios económicos.²⁹

En los últimos años, la perspectiva de los gobiernos acerca de los alcances de la política social en el desarrollo de un país cambió radicalmente. La percepción de que ésta es una herramienta fundamental para el desarrollo humano y, al mismo tiempo, para el crecimiento económico sustentable de una nación ganó terreno con respecto a la visión que le asigna un papel secundario. Ortiz menciona que esto se debe a que en parte algunos gobiernos fueron testigos del papel central que tuvo esta política en el desarrollo de los países con mayor nivel de bienestar:

En contraste, hoy las economías de mayor ingreso invirtieron en el pasado en desarrollo social de forma intensiva, y las poblaciones de Europa, Japón y Norteamérica, Australia y Nueva Zelanda experimentaron un nivel de prosperidad nunca antes visto en la historia. Siguiendo el ejemplo, muchos países en vías de desarrollo vieron la necesidad de implementar políticas sociales como un instrumento para el desarrollo nacional (...) a principios del siglo XXI surgió un nuevo consenso que eleva el rol de la política social como función primaria del Estado (...).³⁰

La visión actual establece que la política social es de suma importancia para construir una sociedad sólida, no sólo desde el punto de vista humanitario o con el fin de garantizar los derechos humanos. Además se acepta como una herramienta estratégica y necesaria para impulsar el crecimiento económico

29. Ortiz, Isabel, *Social Policy*, United Nations Department for Economic and Social Affairs (UNDESA) Policy Notes, UNDESA, New York, June, 2007, pág. 6.

30. *Idem*

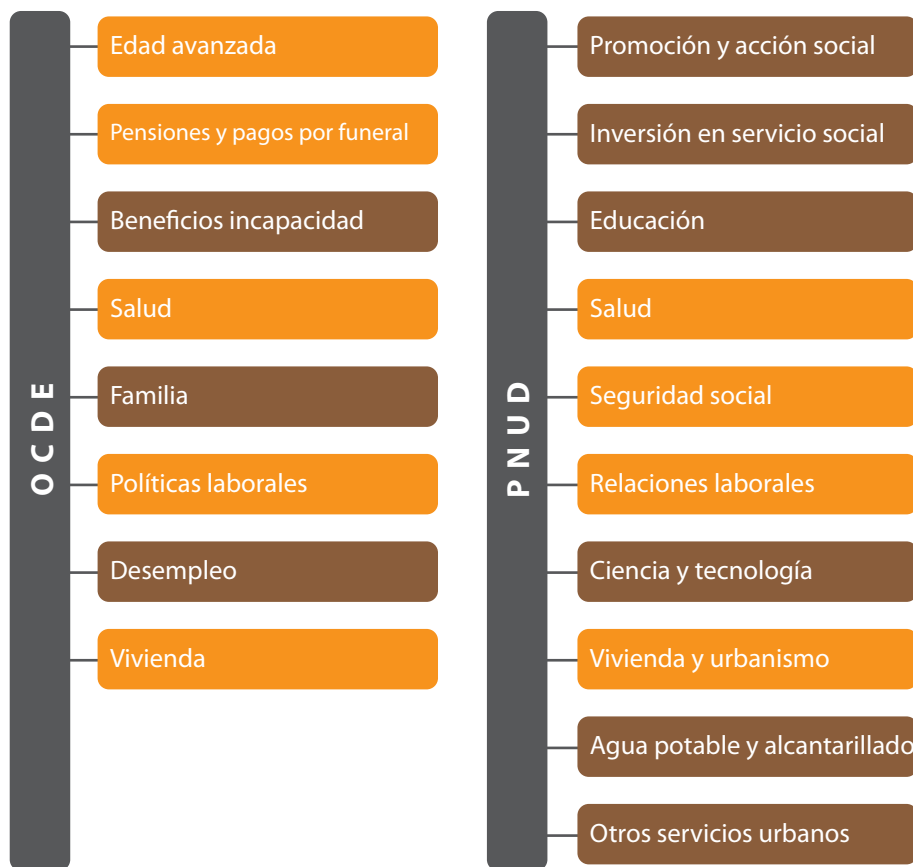
equilibrado y sustentable a largo plazo, así como para la estabilidad política y social.³¹

Las necesidades sociales varían en función del nivel de desarrollo socioeconómico, al influir en el tipo de insuficiencias que sufren los grupos poblacionales. En contraste con los países desarrollados, los países en vías de desarrollo concentran su quehacer social en incrementar el bienestar de la población a través de servicios y programas dirigidos a combatir la pobreza, por lo que algunos servicios sociales básicos figuran entre las áreas de atención de la política social. Mediante el análisis de las definiciones del gasto social de la OCDE y el PNUD percibimos esas diferencias. La OCDE define el gasto social como una herramienta para contrarrestar la vulnerabilidad o compensar el bienestar; es decir, actúa para suavizar los cambios en el nivel de bienestar. A su vez, este organismo no clasifica el gasto en educación como gasto social, ello puede relacionarse con el hecho de que la educación representa un menor reto en los países que integran la OCDE que en países en desarrollo. En contraste, la definición del PNUD se relaciona en mayor medida con el desarrollo social y combate a la pobreza pues, más que suavizar el nivel de bienestar, busca incrementarlo. Con respecto a la educación, las definiciones que respalda el PNUD mencionan la provisión del servicio de educación como prioritario en las áreas que financia el gasto social.

Aun con las diferencias entre organismos mencionadas, identificamos coincidencias entre OCDE y PNUD en las áreas sociales a financiar, estas son salud, políticas laborales, pensiones y vivienda (Figura 1). En estas tres áreas se percibe un consenso evidente, y ello no implica que en las restantes dicho consenso esté ausente por completo.

31. *Idem*

Figura 1. Áreas sociales de organismos internacionales



Fuente: "Glosario" en Gasto social en el Presupuesto, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y *The Social Expenditure database: An Interpretative Guide, SOCX 1980-2003*, Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), June, 2007

Así como en el caso de los organismos multilaterales, en las definiciones de los países también identificamos diferencias relativas a las definiciones sociales del gasto. En México, de la lectura de la LGDS y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), y sus respectivos reglamentos (RLGDS y RLFPRH), fue posible identificar el objetivo general del gasto social mas no una definición puntual de las áreas sociales que debe financiar.³²

32. En la tercera parte del estudio analizaremos este tema con mayor detalle.

En el Artículo 24 del RLFPRH –conjunto de reglas que regulan el gasto público en México– se establece que éste se puede clasificar de acuerdo con la función que el Gobierno desempeña al gastar y que una de éstas es la función social. Según el mismo reglamento, estas funciones deben identificar y organizar las actividades que realizan las organizaciones para materializar los fines y objetivos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Con base en esta regla es posible deducir que el gasto social en México es el financiamiento de las actividades que validan parte de los preceptos de la Constitución.

En la LGDS se establece en el Artículo Sexto que la Política nacional de desarrollo social de México tiene por objeto garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales. Por lo anterior es posible asumir que el gasto social debe financiar las actividades que garanticen esos derechos, de acuerdo con las reglas y leyes mencionadas.

Al igual que en México, Perú establece que el gasto social busca la garantía de los derechos sociales.³³ En Paraguay, el gasto social se define explícitamente como los recursos asignados a la inversión social para reducir la pobreza y potencializar el capital humano.³⁴ En el caso de Brasil, la función es aún más ambiciosa: se define como “el total de recursos financieros brutos provistos por el sector público (costo de bienes, servicios y transferencias, independiente de su fuente de financiamiento o valor de recuperación)”.³⁵

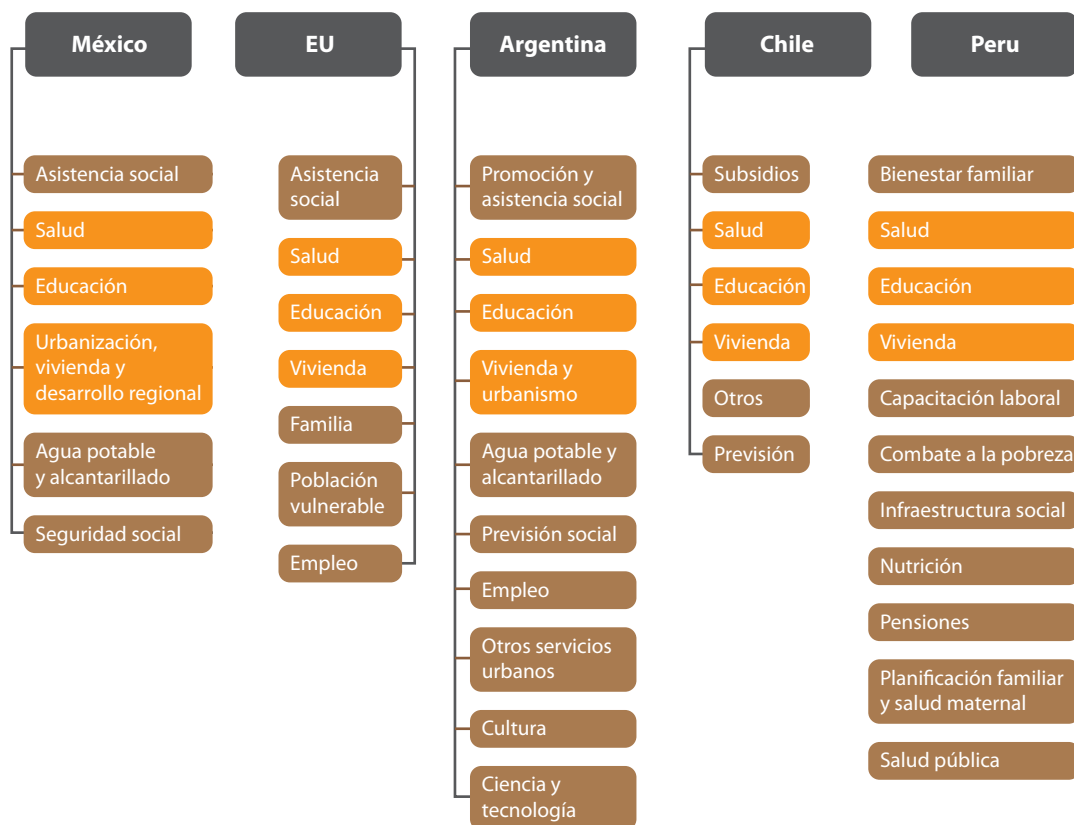
Con respecto a las áreas a financiar, comparamos la clasificación del gasto social de varios países (Figura 2) y se identificaron tanto diferencias como similitudes entre ellas. Todos coinciden en financiar la salud, la educación y la vivienda; varios en darle un lugar destacado al financiamiento de los programas de empleo, pensiones, asistencia social e infraestructura social. Sin embargo, notamos una menor frecuencia en la mención, como rubro central de gasto, el financiamiento de programas relacionados con la familia, el deporte, la cultura y la tecnología.

33. *Boletín de Transparencia Macrosocial, Op. cit.* p. 6

34. *Informe sobre Inversión Social*, Ministerio de Hacienda, República del Paraguay, 2007, <http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php?c=65>

35. “Capítulo II: El gasto público social y la necesidad de un contrato social en América Latina”, en *Panorama social de América Latina 2007*, CEPAL, 2007

Figura 2. Comparación de la clasificación del gasto social



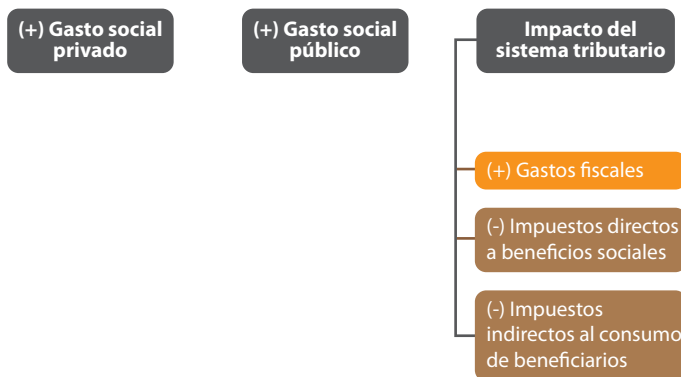
Fuente: EU, European System of National and Regional Accounts; Argentina, Dirección de gastos sociales consolidados, 2000; Chile, Síntesis Estadística de Chile, 1996-2000; Perú, Medición del Gasto Social ENAHO, Diagnóstico y Propuesta; México, PEF 2008

Existen múltiples razones por las cuales las áreas de la política social varían entre los países y organismos supranacionales. Al mismo tiempo destacan similitudes que permiten afirmar que el gasto social es el financiamiento de una función social que busca brindar algún tipo de bienestar a la población en las áreas de salud, vivienda y empleo. Entonces, una segunda dimensión del gasto social es precisamente el conjunto de propósitos sociales que busca la política social y, por ende, las áreas de financiamiento del gasto social. Esto responde a la pregunta ¿para qué se gasta el presupuesto social?

1.3. ¿Cómo se gasta?

El total de recursos que integran el gasto social resulta de sumar el gasto social privado, el gasto social público y el impacto del sistema tributario en el ámbito social.³⁶ Este impacto está conformado por los gastos fiscales, así como impuestos directos a los beneficios sociales y los impuestos indirectos al consumo de los beneficiarios. Es importante notar que el efecto final del sistema tributario estará determinado por el tamaño relativo de los montos de cada uno de sus componentes. La suma de los tres elementos (Figura 3) se conoce como gasto social neto. Ésta es la expresión más extensa del gasto social, puesto que además de la porción del gasto público que comúnmente los Estados destinan a lo social, se consideran otras fuentes de recursos tales como el sector privado y los recursos que los gobiernos dejan de recaudar con el propósito de proveer bienestar a la población. El gasto social público y el privado se gastan de manera directa, mientras que la pérdida recaudatoria no se considera un gasto ejercido directamente. En México no se utiliza en forma oficial la definición del gasto social neto.

Figura 3. El gasto social neto



Por lo general, suele asumirse que el total de recursos públicos que los Estados utilizan para darle vida a sus políticas únicamente vislumbra el conjunto de recursos que erogan directamente sus organizaciones.³⁷ No obstante, la política

36. De acuerdo con la OCDE, existen dos formas de medir el gasto social que son el gasto social neto y el gasto social bruto. El gasto social neto toma en consideración el impacto del sistema impositivo así como el gasto social privado. Es importante considerar el sistema fiscal aplicable en cada país ya que éste impacta el gasto social de forma distinta.

37. Tal es el caso de los indicadores del gasto social para países de la CEPAL.

de gasto público no conforma la totalidad de recursos que el Estado eroga; los gobiernos dejan de recaudar una parte de los ingresos con el fin de promover la inversión, impulsar ciertos sectores de la economía, brindar beneficios a la población, entre otros fines. Esta manera de emplear los recursos públicos se conoce como gasto fiscal. Específicamente, los gastos fiscales representan el costo de las medidas tributarias que el gobierno otorga a los contribuyentes –personas físicas o morales.³⁸ Entre estas medidas las más comunes son las siguientes:

- Tasas diferenciadas en los distintos impuestos
- Exenciones
- Créditos fiscales
- Deducciones autorizadas
- Facilidades administrativas

El Estado puede utilizar las medidas tributarias para proveer beneficios sociales a cierto tipo de contribuyentes. Estos beneficios sociales son similares a los que brinda a través de programas sociales tradicionales como los de transferencias al ingreso. De esta forma, la función social del Estado también se manifiesta a través de acciones en materia tributaria y se ramifica más allá de los programas comúnmente denominados como sociales. En lugar de otorgar beneficios sociales a través de un gasto directo, el Estado puede optar por reducir el pago de impuestos a sectores de contribuyentes.

Existen diferencias fundamentales entre utilizar gasto directo y gasto fiscal en la provisión de beneficios, las cuales pueden incidir en la eficiencia de la política a implementar. En particular, varía el universo de beneficiarios que se pueden atender. Mediante el gasto directo, el gobierno puede seleccionar de entre toda la población al grupo de beneficiarios de un programa; a través del gasto fiscal, sólo es posible beneficiar a quienes son contribuyentes de los distintos impuestos. Utilizar el gasto fiscal también puede implicar contar con una menor capacidad para discriminar beneficiarios; por ejemplo, en el caso de los gastos fiscales asociados a tratos preferenciales en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) es prácticamente imposible seleccionar un grupo específico de beneficiarios de estas medidas, ya que los contribuyentes de este impuesto son todos los posibles consumidores que pagan IVA en la adquisición de bienes y servicios, independientemente de su nivel socioeconómico.

38. Los beneficios fiscales se conocen formalmente como gastos fiscales.

De acuerdo con Vjekoslav³⁹, los gastos fiscales tienen varias desventajas con respecto a los gastos directos: elevan el costo de la administración tributaria, reducen la transparencia del sistema tributario y de las finanzas públicas debido a que estos gastos –por lo general– no están sujetos al mismo escrutinio que los gastos directos que integran los presupuestos públicos tradicionales, y distorsionan los principios del sistema tributario⁴⁰, entre otras. En este tenor, las políticas que impliquen el uso de gastos fiscales deberán ser suficientemente efectivas para compensar los costos mencionados anteriormente.

La mayor parte de los indicadores que comparan el gasto social entre países tienden a considerar únicamente el gasto social público y no el gasto social neto.⁴¹ En este sentido, hay una tendencia a sesgar la estimación sobre la cantidad total de recursos invertidos. En el caso de México, la tendencia es a subestimar el monto de recursos destinados a la función social. Esto se debe a que el efecto de los impuestos directos e indirectos sobre los beneficios sociales es mínimo, en este sentido predomina el efecto de los gastos fiscales.⁴²

Las omisiones de estimación en el gasto social generan a su vez distorsiones en el cálculo del total de beneficios que la sociedad recibe. Si el Estado conoce las ayudas sociales que recibe la población por parte del sector privado, puede evitar su duplicidad y, en ese sentido, favorecer la eficiencia de su gasto. Existen casos en donde los empleados deben contar con cobertura de servicios de salud públicos (prestación laboral obligatoria) y al mismo tiempo sus empleadores les financian una prima de seguro de salud privado, duplicando así el costo y el beneficio de dicha prestación. En el caso particular de los recursos que invierten los gobiernos, se debe considerar también el monto de beneficios sociales provisto a través de gastos fiscales para estimar el total de recursos públicos invertidos en el financiamiento del quehacer social. Incluir únicamente el gasto social público ejercido en forma directa, en algunos casos, conlleva a subestimar el total de recursos invertidos por parte de los gobiernos, lo que a su vez puede generar errores en la estimación del impacto de cada peso invertido en la sociedad. La gravedad de esta omisión será mayor conforme la

39. Vjekoslav, Bratić, "Tax Expenditures: A Theoretical Review" in *Financial Theory and Practice*, Institute of Public Finance, Zagreb, 2006, p. 114

40. Igualdad, equidad, productividad, efectividad, estabilidad y eficacia.

41. La OCDE, en el documento *The Social Expenditure database: An Interpretive Guide. SOCX 1980-2003* señala que, en general, el gasto social que se reporta en las Cuentas Nacionales y Presupuestos de los países es el gasto social bruto, por lo que no se contempla el gasto privado ni tampoco el efecto que tiene el sistema tributario. En el ámbito internacional, Francia, Alemania y Suecia son los países cuyo gasto social neto como proporción del PIB es mayor.

42. Adema, W. *Op. cit.* p. 31

proporción de los gastos fiscales con sentido social aumente con respecto al gasto social público.

En esta primera sección del estudio concluimos que el gasto social puede definirse con base en tres dimensiones que responden a *quién lo gasta*, organizaciones públicas y privadas; *para qué se gasta*, con el fin de financiar un conjunto de propósitos sociales; y *cuánto se gasta*, la suma del gasto directo (privado más público) más los gastos fiscales de corte social (Figura 4). En la siguiente sección analizaremos estas tres dimensiones de gasto para el caso de México. Como parte del análisis, estimaremos la magnitud del monto total de recursos que la Federación destina a su función social a través del gasto directo y gastos fiscales.

Figura 4. Las dimensiones del gasto social



2 Segunda parte

Las dimensiones del gasto social en México



Segunda parte: Las dimensiones del gasto social en México

2.1. El financiamiento del gasto social en nuestro país

En el caso de México, el financiamiento del gasto social neto proviene principalmente de recursos públicos, en particular de la Federación. Como mencionamos en la primera sección del estudio, la OCDE asevera que en nuestro país el gasto social de origen privado no es significativo (se calcula que en 2003 representó el 2.7%⁴³) dentro del gasto social total.⁴⁴

El gasto social público puede dividirse en función de los niveles de gobierno: el gasto social público federal y el gasto social público local (con financiamiento de recursos estatales y municipales). En el caso de México, según el Centro de Estudios de Opinión Pública (CEOP) de la Cámara de Diputados, la mayor parte del presupuesto del gasto social público local proviene de las aportaciones que hace la Federación a los Gobiernos de los estados y municipios.⁴⁵ Con esto en mente, es posible suponer que los recursos que la Federación destina al gasto social representan la mayor parte de este gasto en nuestro país. Es por ello que a lo largo de nuestro análisis utilizamos la información del gasto que la Federación financia.⁴⁶

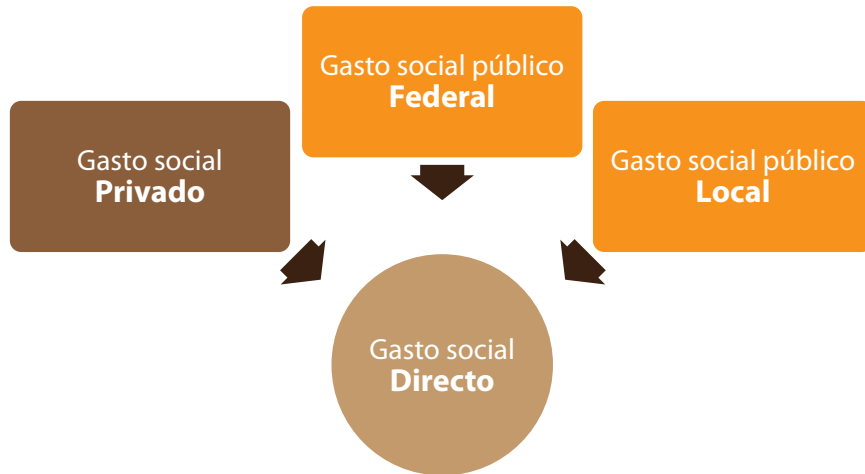
43. *The Social Expenditure database: An Interpretive Guide, SOCX 1980-2003, Op. cit.*, p. 23

44. Larre, B. and M. Bonturi, "Public Spending in Mexico: How to Enhance Its Effectiveness" in *OECD Economics Department Working Papers*, No. 288, OECD Publishing, 2001, p. 21-22

45. Flores, M. y Barrera, E., *Evolución Reciente del Gasto Social, 1996-2005: El Proyecto de Presupuesto de Egresos para el 2005 y Ley General de Desarrollo Social*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados LIX Legislatura, 2004, p. 21

46. En sentido estricto, no contabilizar el gasto público local social tiende a subvalorar los montos de recursos involucrados así como los efectos en la sociedad. Entre mayor sea la participación local en este gasto, mayores serán los errores relacionados con la omisión.

Figura 5. Gasto social directo por fuente de financiamiento y control de recursos erogados



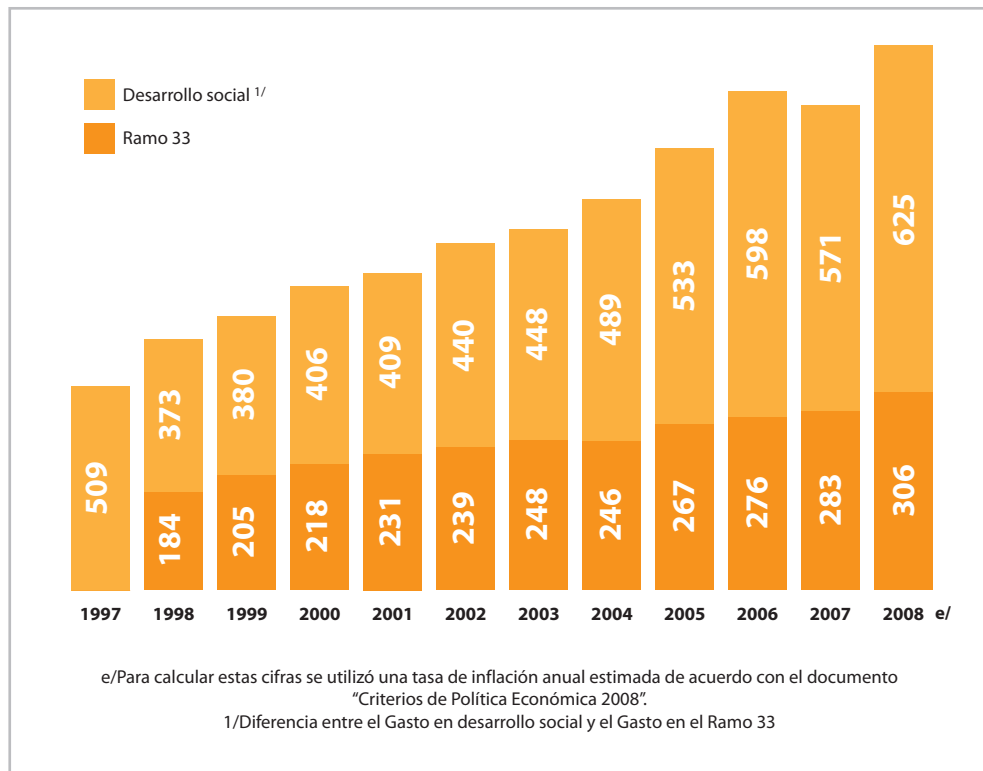
El programa de aportaciones se inició en 1998 con el fin de dotar de presupuesto social a los gobiernos locales, pero también para fortalecer las capacidades de autogestión de los mismos y procurar la eficiencia del gasto social federal.⁴⁷ Desde entonces, estos gobiernos son los encargados de una tercera parte de la gestión de los recursos del presupuesto social, por lo que tienen una mayor responsabilidad con la ejecución, desempeño y rendición de cuentas sobre el ejercicio de los recursos del gasto social federal. Los recursos que se transfieren a los estados y municipios conforman el Ramo 33 y se conocen como Aportaciones federales a entidades federativas y municipios, o gasto social descentralizado.⁴⁸ En los años que comprende el período de 1998 a 2008, este apartado de gasto aumentó en 66%.⁴⁹ Por su parte, el gasto social federal también aumentó a un ritmo similar, por lo que la participación del gasto social descentralizado en el gasto social federal no cambió durante el período; se mantuvo en 33%.

47. "Primera Parte: Visión general del gasto" en *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2005*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), 2005.

48. El Ramo 33 está compuesto por siete fondos, de los cuales seis se destinan a gasto social en los estados (uno de los fondos se utiliza para actividades relacionadas con la seguridad pública de los estados y el Distrito Federal, y no forma parte del gasto social).

49. Es importante aclarar que al interior del gasto social, la descentralización de los recursos no es uniforme; es decir, el porcentaje de gasto descentralizado varía a lo largo de las áreas de gasto.

Gráfica 1. Evolución del gasto social descentralizado
(Miles de millones de pesos a precios constantes de 2003)



Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2007 y 2008, Banco de México, Criterios Generales de Política Económica 2008, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1997-2006.

2.2. La función social de la Federación

Anteriormente se reflexionó que existen razones para fundamentar las diferencias en las funciones sociales de los países. Sin embargo, al interior de un país se espera que haya consenso sobre cuál es la función social que desempeña, al menos entre sus instancias públicas. En principio, se espera un consenso con respecto a las áreas de acción de la política social, porque la concepción sobre las mismas es el punto de partida para diseñar, operar y costear sus programas.

Asumiendo que la política social se expone sustantiva y operacionalmente en planes, programas y normas en los que se define el qué y el cómo del quehacer social, en esta sección analizamos diversos documentos relacionados con esta política. Cabe mencionar que durante el ejercicio identificamos tres limitaciones en este ámbito: la primera es que se hallaron varios actores que dictan propósitos sociales y falta claridad sobre cómo interactúan entre sí para definirlos; en la segunda se percibieron diferencias entre las áreas de intervención derivadas de los múltiples propósitos detectados, es decir, falta consenso en las definiciones sobre cuáles son las áreas de acción social que se derivan de cada uno de los documentos de política social; y finalmente se detectó una falta de asociación entre la clasificación del gasto social que elabora la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y las áreas sociales que identificamos previamente. Esta insuficiencia da lugar al cuestionamiento sobre cuál es el rumbo de la política social, el monto real al que asciende su financiamiento y hace un llamado a relacionarla de manera congruente con su gasto, ello con el fin de poder evaluar efectivamente los resultados de ambos. Este último punto es de especial importancia en 2008, debido a la intención actual de evaluar el presupuesto federal en función de sus resultados, lo cual no será factible en su totalidad sin antes contar con una definición de la política social.

2.2.1. Documentos de política social

Existen varios conjuntos de propósitos sociales a nivel federal, los cuáles emanan de normas, planes, programas y estrategias que coexisten y funcionan como herramientas de política pública para dictar el quehacer social de nuestro país:

- Ley de Planeación (LP) – Plan Nacional de Desarrollo (el PND se desprende de la LP)
- Programa Sectorial de Desarrollo Social
- La Estrategia Vivir Mejor
- La Ley General de Desarrollo Social y su reglamento

Cada una de las herramientas anteriores propone un conjunto de objetivos para la política social. No obstante, no existe un marco lógico que establezca la interrelación entre las cuatro herramientas.

Los objetivos que emanan de la LGDS y La Estrategia Vivir Mejor no están considerados en el marco de la LP. En el Artículo 21 de dicha Ley, se establece que el Plan Nacional de Desarrollo es la herramienta de política pública a través de la cual se establecen los objetivos, estrategias y prioridades del desarrollo nacional, y la estimación de los recursos necesarios para el desarrollo social:

(...) El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.⁵⁰

En el Artículo Tercero de la LP se faculta al Ejecutivo Federal a utilizar la planeación como un instrumento para fijar objetivos y asignar recursos, entre otros. No obstante, en esta Ley no se autoriza explícitamente la participación de otro agente en la planeación.

(...) Mediante la planeación [PND] se fijarán los objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones, y se evaluarán resultados.⁵¹

Por su parte la LGDS y la Estrategia Vivir Mejor sí reconocen la existencia de los objetivos contenidos en el PND. Sin embargo, es importante notar que tampoco queda claro cómo se vinculan entre sí dichos conjuntos de objetivos.

50. "Artículo 21" en *Capítulo IV: Plan y programas de la Ley de Planeación*, México, junio, 2003

51. *Ibid.* "Artículo 3" en *Capítulo I: Disposiciones Generales*

2.2.2. Asociación de la política social y la clasificación del gasto social

La LFPRH y su reglamento regulan cómo presupuestar, el ejercicio y la evaluación del gasto público Federal. En conjunto establecen que en principio cualquier gasto público está dirigido a validar los preceptos de la Constitución, así como las actividades que conlleven a alcanzar los objetivos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo.⁵²

De acuerdo con la misma legislación, el gobierno está facultado para financiar sus funciones con recursos del presupuesto público, ya que se aprueba cuando menos con base en tres clasificaciones: la administrativa, la funcional programática y la económica.⁵³ La clasificación funcional identifica los gastos de la Federación según la función que ésta desempeña al ejercer cada gasto, y una de las funciones es la social. El grupo de áreas de gasto conocido como Grupo funcional en desarrollo social corresponde al gasto social que la Federación ejerce de forma directa. El monto se obtiene al sumar los gastos de la Federación en las siguientes funciones de gasto: educación, salud, seguridad social, urbanización, vivienda y desarrollo regional, agua potable y alcantarillado, y asistencia social. A su vez, las funciones se subdividen en subfunciones de gasto (Figura 6).

52. En el Artículo 24 Fracción Primera, se establece que las dependencias y entidades programan y presupuestan gastos para financiar las actividades a través de las cuales será posible alcanzar las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), o bien para cumplir con políticas de gasto público que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). De acuerdo con este artículo, son la SHCP y el Poder Ejecutivo, a través del PND, quienes delimitan y dan sentido al gasto público.

53. "Artículo 28" en *Capítulo I: De la Programación y Presupuestación, Título Segundo: De la Programación, Presupuestación y Aprobación, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, México, 2007

Figura 6. Funciones y subfunciones del grupo funcional desarrollo social



Fuente: Catálogo de Categorías Programáticas de la Administración Pública Federal 2008, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), México, 10 de agosto de 2007, <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/lineamientos/2008/documentos/funcional_2007_caracteristicas_2008.pdf>.

La clasificación de las cuentas que integran el gasto social no se define en la LFPRH ni en su reglamento. En ellos no se establece un ordenamiento específico sobre el contenido de dicha clasificación, sólo facultan a la SHCP para que defina el detalle de la clasificación del gasto social. Como resultado, el gasto social se define en el Catálogo de Categorías Programáticas, el cual se actualiza en cada ejercicio presupuestal.⁵⁴

(...) La Secretaría emitirá el catálogo de las funciones y subfunciones que regirán para el ámbito de aplicación de las dependencias y entidades, e incorporará las que propongan los Poderes Legislativo y Judicial. La organización de las funciones considerará, cuando menos, los grupos de gestión gubernamental, desarrollo social y desarrollo económico que faciliten la vinculación con las estructuras administrativas y programáticas (...).⁵⁵

La definición sobre el gasto social en el Catálogo de Categorías Programáticas vigente en el presupuesto de 2008 establece que este gasto financia servicios sociales en bienestar de la población:

(...) actividades relacionadas con la prestación de servicios en beneficio de la población con el fin de favorecer el acceso a mejores niveles de bienestar, tales como servicios educativos, salud, asistencia social a grupos vulnerables, vivienda y servicios urbanos y rurales básicos.⁵⁶

Recapitulando, en la legislación relativa al gasto público no se sugiere la coordinación entre los actores que dictan el quehacer social y la SHCP para emitir los criterios de clasificación del gasto social. En las normas que dictan la LFPRH y su reglamento no identificamos un mecanismo institucionalizado que vincule al gasto público con la política social, de tal forma que las áreas del gasto social queden sujetas exclusivamente a la clasificación funcional que estipule la SHCP. Esto puede ser producto de una deficiencia en la vinculación entre ambas políticas. Lo anterior facilita la discrepancia que existe en la definición del gasto social que tienen los actores de la política social y la SHCP, misma que a continuación se explicará.

En varios artículos de la LGDS se establece la importancia que tiene el área

54. Los ejercicios presupuestales tienen vigencia de un año natural.

55. "Artículo 24, Fracción Primera" en Sección II: *De la Clasificación Funcional y Programática, Capítulo I: De la Programación y Presupuesto del Gasto Público, Título Tercero: De la Programación, Presupuesto y Aprobación, Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, México, 28 de junio de 2006.

56. *Catálogo de Categorías Programáticas de la Administración Pública Federal 2008*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 10 de agosto de 2007, http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/lineamientos/2008/documentos/funcional_2007_caracteristicas_2008.pdf

de generación de ingreso o empleo para la política social (Figura 7). En el artículo primero de la LGDS se establece que su objeto es “garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución, asegurando el acceso a toda la población al desarrollo social” y uno de los derechos sociales que la LGDS interpreta de la Constitución es el trabajo.⁵⁷ También se establece en el Artículo 11 que uno de los objetivos de la política social es “promover el desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo”.⁵⁸ Por otra parte, se establece que una de las cinco vertientes de la Política nacional de desarrollo social es “superar la pobreza a través de la generación de ingreso, de empleo, autoempleo y capacitación”.⁵⁹ Por último, de acuerdo con los programas prioritarios y de interés público, el gasto social debe financiar –en forma prioritaria– “actividades y programas para la generación y conservación del empleo”.⁶⁰

Figura 7. Artículos de la LGDS que mencionan el empleo



Fuente: Ley General de Desarrollo Social, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Dirección General de Bibliotecas, México, 20 de enero de 2004

57. *Ley General de Desarrollo Social, Op. cit.*, “Artículo 6” en *Capítulo I: De los Objetivos*.

58. *Ibid.* “Artículo 11”

59. *Ley General de Desarrollo Social, Op. cit.*, “Artículo 14” en *Capítulo I: De los Objetivos*.

60. Dichos programas serán objeto de seguimiento y evaluación de acuerdo con esta Ley y no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales, excepto en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados al aprobar el presupuesto de Egresos de la Federación.

Asimismo, en el PND y la Estrategia Vivir Mejor también se asevera la importancia del área de generación del ingreso para alcanzar los objetivos sociales propuestos en ambas herramientas de planeación. En el PND se considera que, para superar la pobreza, el primer objetivo es “reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo”.⁶¹ El segundo objetivo también manifiesta la importancia del apoyo a proyectos productivos para el mismo fin (Tabla 2). Por su parte, en la presentación de la Estrategia Vivir Mejor se reitera la importancia de este tema al señalarse lo siguiente: “No hay mejor política social que la generación de empleos”.⁶²

En contraste con las herramientas de política social, la clasificación del gasto social contenida en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) no considera el área relacionada con la generación y conservación del empleo como función del gasto social (Figura 6). Incluso en el PEF esta área se presupuesta dentro de los gastos del Grupo funcional desarrollo económico, por lo que existe una falta de asociación entre las áreas de intervención consideradas en los instrumentos de política social y en la clasificación del gasto social. Una consecuencia inmediata de esta ambigüedad es la falta de precisión sobre la magnitud real del gasto. El presupuesto actual no reconoce como función social de gasto aquello que los actores sociales dictan. En este contexto, es posible argumentar que la clasificación del Grupo funcional desarrollo social actualmente no refleja el monto preciso de gasto social que ejerce la Federación.

Tabla 2. PND 2007-2012, “Superación de la pobreza”⁶³

Objetivo 2. Apoyar a la población más pobre a elevar sus ingresos y su mejor calidad de vida, impulsando y apoyando la generación de proyectos productivos				
2.1 Apoyar proyectos productivos mediante asesoría y programas de micro financiamientos, en el campo y las ciudades.	2.2 Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de las vías de medios de comunicación de transporte para conectar a las regiones menos desarrolladas del país.	2.3 Promover proyectos de ecoturismo, turismo de aventura y turismo cultural en las zonas rurales.	2.4 Reorientar y fortalecer los programas de sus instituciones públicas del sector agropecuario.	2.5 Emprender acciones para propiciar el empleo en zonas donde se genera la expulsión de personas.

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Presidencia de la República, México, Mayo 2008

61. “Tercer eje rector: Igualdad de oportunidades” en *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Presidencia de la República, México, 2007, p. 150

62. *Estrategia Vivir Mejor*, Política Social del Gobierno Federal, México, 2008.

63. *Plan Nacional de Desarrollo*, *Op. cit.*

También identificamos otras áreas de disociación entre las propias herramientas de política social (Tabla 3). Entre éstas destacan la protección contra riesgos, la conservación y cuidado de la familia, el medio ambiente, la cultura, el deporte y la tecnología. Reiteramos que para poder evaluar los resultados del presupuesto social es urgente primero definir el mecanismo de interacción entre los actores que dictan el quehacer social y la SHCP para definir una clasificación de gasto que refleje el costo real de la política social. Sólo así será posible conocer el monto real de recursos que se emplean en forma directa para materializar los propósitos sociales de la Federación.

En este respecto, la CEPAL sostiene que es necesario mejorar la interpretación del gasto social público, no sólo en México, sino en toda la región, dada una serie de insuficiencias detectadas en el registro, seguimiento y análisis de información sobre el gasto social.⁶⁴ Entre estas insuficiencias figura precisamente la falta de asociación de la clasificación de los gastos con los objetivos de las políticas sociales.

64. Martínez, R. Op. cit. p. 7

Tabla 3. Áreas de la política social ^{1/}

Áreas sociales	Poder Ejecutivo Federal			LGDS		SHCP
	Plan nacional de desarrollo	Programa sectorial de desarrollo social	Vivir Mejor: Política social del gobierno federal	Objetivos, vertientes y programas prioritarios	Derechos para el desarrollo social	Clasificación del gasto social en el PEF 2008
Educación	X	X	X	X	X	X
Salud	X	X	X	X	X	X
Alimentación	X	X	X	X	X	X
Asistencia social	X	X	X	X		X
Vivienda e infraestructura social	X	X	X	X	X	X
Trabajo, empleo y/o capacitación	X		X	X	X	
Creación de microempresas / Fomento económico	X		X	X		
Seguridad social	X	X	X	X	X	X
Protección contra riesgos	X	X	X			
Desarrollo regional y/o local	X	X	X	X		X
Apoyos agropecuarios	X					
Grupos vulnerables	X	X	X	X		X
No discriminación, cohesión social, derechos y/o justicia	X	X	X	X	X	X
Conservación y cuidado de la familia, los jóvenes y/o los infantes	X	X	X			
Medio ambiente	X	X	X		X	
Cultura y deporte	X					X
Tecnología	X	X				

1/Las categorías surgen a partir de los documentos revisados para la elaboración de esta tabla.

Fuente: Elaboración propia con información de: *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Presidencia de la República, México, mayo, 2008; *Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012*, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), México, 2007; *Estrategia Vivir Mejor*, Política Social del Gobierno Federal, Presidencia de la República, México, junio, 2008; *Ley General de Desarrollo Social*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Dirección General de Bibliotecas, México, 20 de enero de 2004; *Catálogo de Categorías Programáticas de la Administración Pública Federal 2008*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), México, 10 de agosto de 2007; y *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

2.3 El presupuesto social de la Federación

2.3.1. Gasto social directo: el Presupuesto de Egresos de la Federación

Para estudiar el gasto social público que ejerce la Federación de forma directa, es necesario analizar el PEF, ya que todo gasto de la Federación debe estar contenido en él:

(...) El principio de universalidad consiste en que todos los gastos públicos deben estar autorizados por el presupuesto y tiene grado constitucional establecido por el artículo 126, que dispone que no pueda hacerse pago alguno que no esté consignado en el presupuesto o determinado por la Ley.⁶⁵

De acuerdo con la SHCP, el PEF tiene vigencia de un año, período en el cual se usa como herramienta de administración del gasto público federal.⁶⁶ El PEF tiene naturaleza legislativa; es decir, su autorización lo eleva a nivel de ley a través del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (DPEF).⁶⁷

El presupuesto facilita a la Federación la gestión del gasto público al programar y controlar su gasto y ordenar la información, lo cual permite cumplir con las formalidades de la autorización, ejecución y evaluación del gasto ante las autoridades competentes. No obstante, fuera del contexto administrativo, es una herramienta que también le debe servir a la sociedad para tener acceso a la información sobre el uso de los recursos públicos, qué áreas del gasto obtienen la mayor cantidad de recursos y cuáles son prioritarias para la política pública. Ésta es una de las razones más importantes por la cual el análisis del presupuesto es fundamental: es la evidencia más palpable de la estrategia de un Estado para alcanzar sus fines.

65. Guerrero, J. y M. López, *Manual sobre la clasificación Funcional del Gasto Público*, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), mayo, 2008, pág. 20.

66. *Tutoriales del Presupuesto de Egresos de la Federación*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), México, 2008 p. 1 http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/que_es_el_pegf/2001/pdf/rsp01.pdf

67. *Idem*.

Cuadro 2. De la responsabilidad de la Federación y la rendición de cuentas

La relación Estado-sociedad en el manejo de los recursos es un ejemplo de la relación agente-principal.⁶⁸ El dueño de los recursos públicos es la sociedad, la que funge como principal o controlador externo y el Estado actúa como el agente que representa (o debe representar) los intereses de la sociedad en el manejo de los recursos públicos con fines sociales. El Estado se encuentra subordinado a representar al principal de acuerdo con las leyes acordadas. Por lo anterior, la sociedad está en su derecho de conocer a fondo en todo momento la gestión del gasto público social y verificar que las prioridades de este gasto sean congruentes con las funciones sociales que la sociedad le concede al Estado. Por su parte éste tiene la obligación permanente de rendir cuentas a la sociedad sobre el uso de estos recursos; es decir, sobre los objetivos que atendió y la calidad de su desempeño para conseguirlos.

Fuente: Elaboración propia con información de Arellano David, *Dilemas y Potencialidades de los Presupuestos orientados a resultados: Límites del gerencialismo en la Reforma Presupuestal*, Documentos de Trabajo Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) División de Administración Pública, CIDE, México, 2001.

Antes de explicar con mayor detalle qué elementos componen el gasto social, es conveniente explicar en qué parte de la estructura del PEF se localiza este gasto. La información de los gastos contenidos en el PEF obedece a tres clasificaciones principales: la clasificación administrativa, la cual estructura los gastos presupuestarios identificando a los ejecutores (Ramos) del gasto público; la clasificación funcional programática, la cual identifica la tarea que el Estado desempeñará al ejecutar cada partida de gasto; y la clasificación económica, que especifica en qué tipo de bienes y servicios se gastará, y cuál es la naturaleza de cada gasto, si es corriente o, si añade bienes a la Federación, de capital.⁶⁹ De esta manera, se atienden necesidades de información a lo largo del ciclo presupuestario y de los diferentes usuarios que intervienen en el mismo (Anexo 1), como lo es la Cámara de Diputados y las propias organizaciones encargadas de ejercer el gasto público. Cada clasificación del PEF contiene información sobre una dimensión de gasto en particular. En el Anexo 2 se definen algunas de las clasificaciones del gasto público.

Como mencionamos anteriormente, el gasto social que la Federación ejerce en forma directa se define según los gastos que integran el Grupo funcional desarrollo social, el cual forma parte de las Clasificaciones funcionales del

68. Romzek y Dubnick plantean que la relación agente-principal implica un acuerdo entre el subordinado y el controlador externo para seguir las reglas y la ley como valor central. De acuerdo con los autores hay cuatro categorías de rendición de cuentas presentes en una organización: burocrática, legal, profesional y política.

69. *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Op. cit., "Artículo 23"*

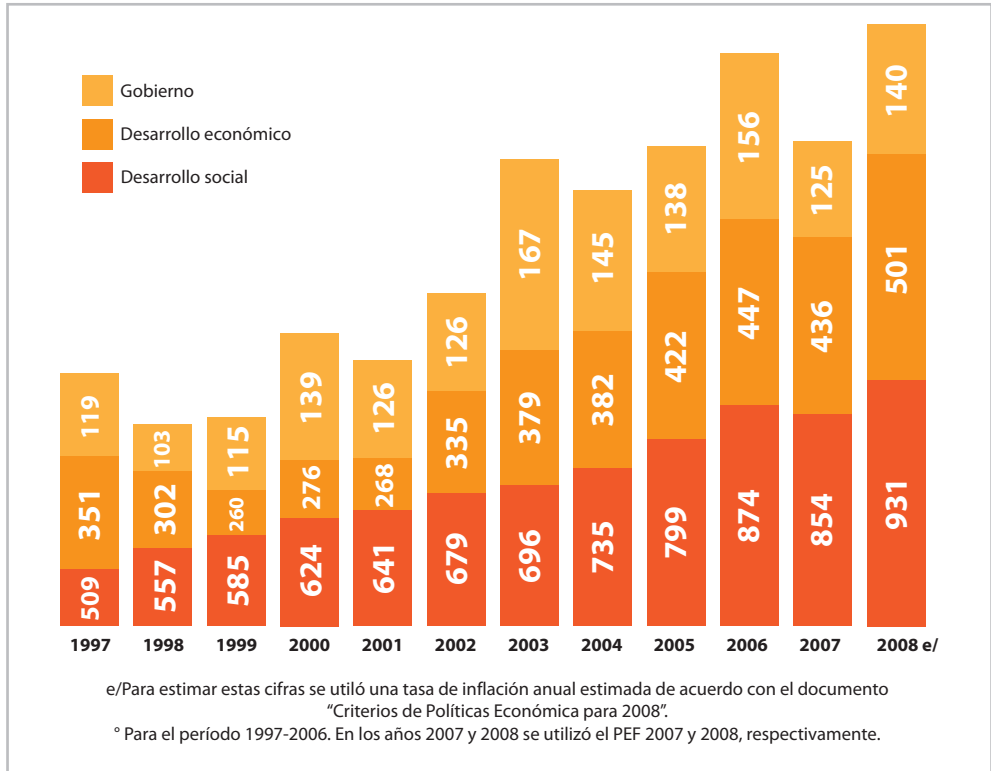
PEF.⁷⁰ Para el año 2008, el Gobierno Federal presupuestó un gasto público de 2.57 billones de pesos, de los cuales asignó un 44% a los propósitos sociales de la Federación, y fue este ámbito de actuación gubernamental el que recibió la mayor cantidad de recursos para el desempeño de sus actividades. En segundo lugar asignó 26% a “Otros” (gasto no programable: pago de la deuda y Participaciones a los Gobiernos de Entidades Federativas y Municipios). En tercer lugar asignó 24% a las funciones de desarrollo económico. Por último concedió 6% a las funciones de gobierno (impartición de justicia, seguridad nacional, etc.).

A lo largo del período que comprenden los años de 1997 a 2008, el gasto social experimentó un crecimiento acelerado. En 1997 sumó un monto de 275 mil millones de pesos y en 2008 de 1.13 billones de pesos. En términos reales, este rubro aumentó 83%, mientras que el crecimiento del gasto público fue del 54%. Ante estos resultados, es pertinente esperar que dentro del gasto público hayan disminuido algunas de las participaciones de las tres funciones restantes. Analizamos el comportamiento de estas prioridades de gasto a lo largo del mismo período de estudio. Asumiendo que el gasto refleja prioridades, en los resultados observamos que en el periodo de estudio de 1997 a 2008 el Gobierno Federal mantuvo las mismas preferencias de gasto; es decir, asignó una mayor cantidad de recursos al área social, en segundo lugar al gasto no programable, en tercero al área de desarrollo económico y en último lugar a la gestión gubernamental. Sin embargo, es importante hacer notar que dentro de esta evolución la prioridad por el área social se intensificó. Mientras la participación del área social aumentó de 37% a 44%, las participaciones de las áreas de gasto no programable, desarrollo económico y gestión gubernamental disminuyeron; en el primer caso ésta cayó de 29% a 26%, en el segundo se redujo de 25% a 24% y en el tercero de 9% a 6%.

70. *Catálogo de Categorías Programáticas de la Administración Pública Federal 2008, Op. cit.*

Gráfica 2. Evolución del gasto público por grupo funcional, 1997-2008

(*Gasto neto ejercido, miles de millones de pesos a precios constantes de 2003)



Fuente: Elaboración propia con datos de *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007-2008*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), México, mayo, 2008; *Índices de Precios al Consumidor y UDIS CP151 - Inflación*, Banco de México, México, marzo, 2008; *Criterios Generales de Política Económica 2008*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), México, mayo, 2008; y *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1997-2006*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), México, mayo, 2008.

La información de las preferencias de gasto de la Federación manifiesta que ha priorizado las actividades de la función social, por encima del resto, con la intención de proveer un cierto nivel de bienestar a la población, combatir la pobreza y la desigualdad, en virtud de que el gasto social puede ser una herramienta eficaz para dichos fines.⁷¹ Sin embargo, el gasto en Desarrollo económico y en Gobierno también es de suma importancia. Éste último incluye la mayor parte de la inversión pública, la cual, en países en vías de desarrollo es un mecanismo que puede desempeñar un papel protagónico en el crecimiento económico.⁷² De acuerdo con el Banco Mundial, se requiere una recuperación

71. "Capítulo II: El gasto social como herramienta para reducir las inequidades" en *Informe sobre el Desarrollo Humano*, PNUD, 2003

72. "Social Expenditure Statistics of OECD member Countries – provisional version" in *Labor Market and Social Policy Occasional Papers*, OECD, 1996

de ese gasto para lograr mayor crecimiento, competitividad y reducción de la pobreza.⁷³ El desarrollo económico es importante, como también lo es el social y si el primero se debilita, podemos carecer de vigor en la base productiva y en la infraestructura necesaria que, al igual que el gasto social, pueden beneficiar a los grupos necesitados.⁷⁴

2.3.1.1. Comparación internacional del presupuesto social

El gasto social de México como proporción del PIB resulta bajo comparado con el de países de América Latina cuyo nivel de desarrollo es similar. En 2005, el promedio de gasto social en América Latina fue de 16% del PIB y en el caso de México fue de poco más de 10%. De acuerdo con datos de la CEPAL, al inicio de los años noventa el promedio de gasto social como porcentaje del PIB en América Latina era del doble que en el caso de México.⁷⁵ En 1990 el indicador de México se ubicó arriba de 6%, en el año 2005 marcó 10% y en 2008 se espera que cierre en 11%.⁷⁶ A pesar del esfuerzo del Estado por aumentar la cantidad de recursos destinados a lo social, el gasto de México aún permanece por debajo del promedio de gasto en América Latina, lo cual ha sido una constante durante los últimos 17 años. No obstante, destaca que la brecha entre el indicador de México y el de América Latina se redujo durante el período de 1990 a 2005.

El relativamente bajo nivel de gasto social en México es en parte atribuible al nivel de recaudación que impera en el país.⁷⁷ Esto sugiere que la cantidad de recursos públicos que financian el gasto social se limita al monto que recauda la economía.⁷⁸ Incluso, la recaudación con respecto al PIB se ha mantenido en niveles inferiores en comparación con países de nivel de desarrollo similar. Los países que en 2005 mantenían niveles de gasto social per cápita más altos que el nivel de México también lo superan en la proporción que recaudan del PIB⁷⁹; entre ellos se encuentran: Argentina, Uruguay, Brasil, Costa Rica y Chile. Este resultado sugiere que existe una limitante para gastar por encima de la capacidad recaudatoria. Por ello, es pertinente esperar que en la medida que

73. *La pobreza en México: Una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno*, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial, 2004

74. Guerrero, J., *Op. cit.*

75. Con base en el estudio *Panorama Social de América Latina 2007* (Versión no editada), los datos obtenidos de este estudio de la CEPAL sobre México pueden no coincidir con los datos que obtuvimos directamente del PEF, esto es con el fin de hacer los datos comparables con otros países, la CEPAL hace modificaciones a los datos oficiales de cada país.

76. Se estimó el PIB al cierre de 2007 con base en la cifra oficial de crecimiento esperado del PIB contenida en el documento *Criterios Generales de Política Económica*.

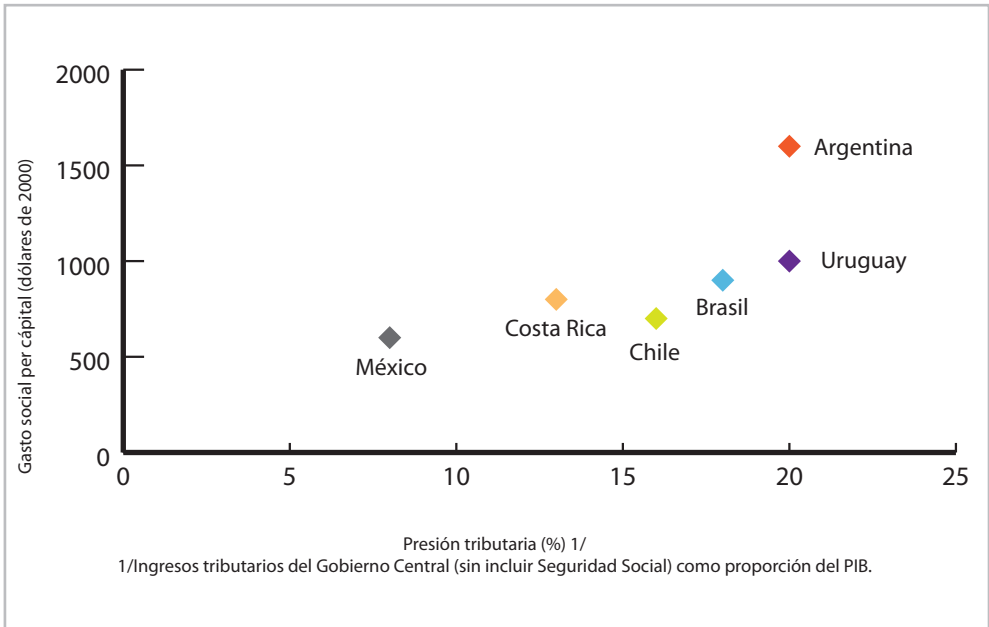
77. *La pobreza en México: Una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno*, *Op. cit.*

78. Considerando la premisa de mantener bajos niveles de endeudamiento.

79. "Cuadro #13" en *Base de Datos de Estadística del CIAT*, CIAT, http://www2.ciat.org/es/bdat/docures/esta/e_presion_tributaria_no_incluye_seguridad_social.pdf

aumente la presión tributaria, se favorezca la expansión del gasto con relación a la economía.⁸⁰

Gráfica 3. Gasto social per cápita vs presión tributaria^{1/} en 2004-2005

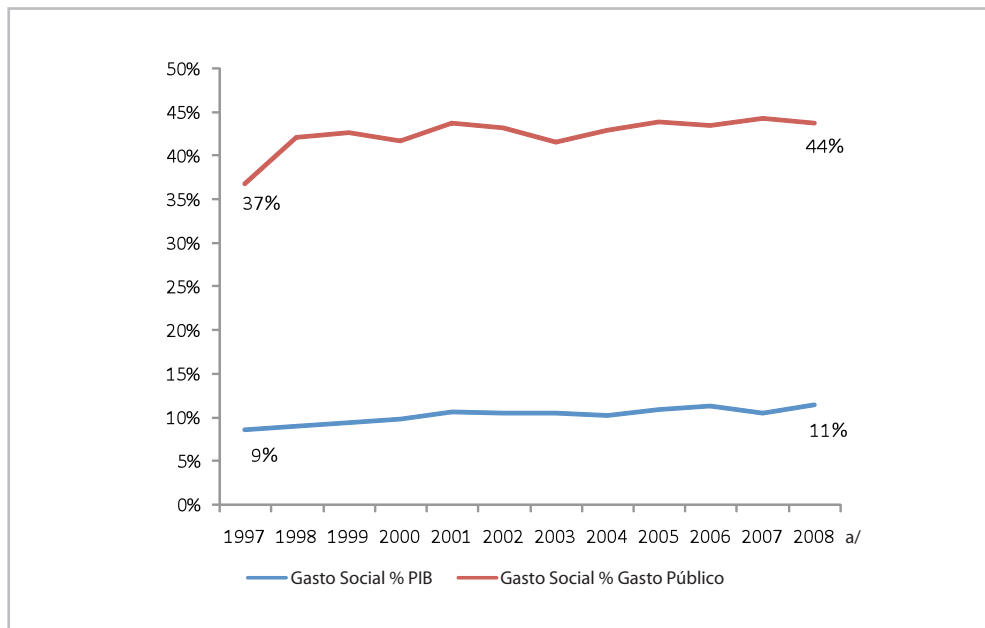


Fuente: Elaboración propia con información de Ingresos Tributarios del Gobierno Central -Presión Tributaria, Base de Datos de Estadística del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT, mayo, 2008

Al analizar el indicador de gasto social como porcentaje del gasto público es posible observar la intención del Estado de otorgar recursos a las actividades que integran su quehacer social. De 1997 a 2008, el indicador gasto social con relación al PIB sólo aumentó dos puntos porcentuales. Durante el mismo período, el indicador gasto social con relación al gasto público incrementó en siete puntos porcentuales.

80. Monto de recaudación tributaria en relación al PIB.

Gráfica 4. Evolución del gasto social en relación al PIB y al gasto público en México



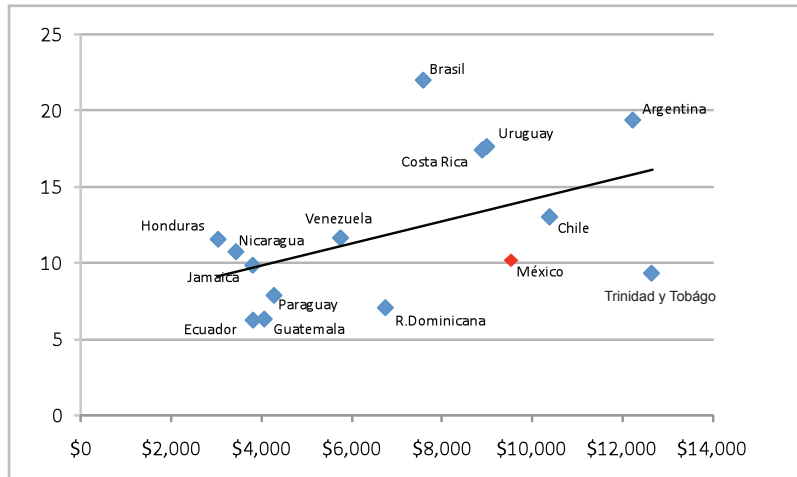
1/ Para el período 1997-2006 se utilizó información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (Gasto Neto Ejercido) y para los años 2007 y 2008 se utilizó el PEF 2007 y 2008, respectivamente (Gasto Neto Original).

a/ La estimación del monto del PIB para este año se hizo utilizando una tasa de crecimiento del PIB real anual de 3.5% de acuerdo a los "Criterios Generales de Política Económica 2008".

Fuente: Elaboración propia con datos de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007-2008, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), México, mayo, 2008; Cuenta de la Hacienda Pública Federa 1997-2006, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), México, mayo, 2008; Cobertura Temática – Producto Interno Bruto Trimestral, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Banco de Información Económica (BIE), México, junio, 2008

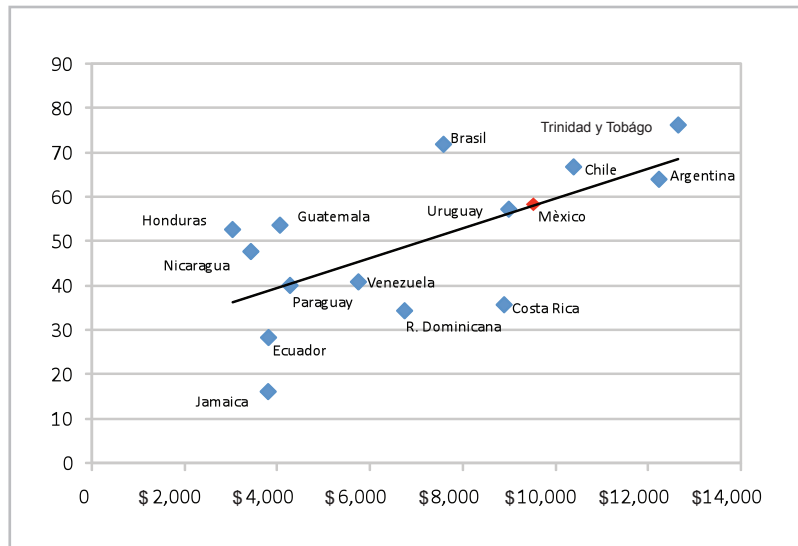
El esfuerzo mencionado anteriormente también destaca al utilizar referencias internacionales. Entre 1990 y 2005 el indicador de gasto social como proporción del gasto público en ocasiones fue mayor al promedio de América Latina, en contraste con el indicador de gasto social como proporción del PIB. En las gráficas 5 y 6 es posible observar cómo el indicador de gasto social en México como porcentaje del gasto público supera la tendencia que hay entre los países que componen la gráfica. Sin embargo, la posición relativa del indicador de gasto social como porcentaje del PIB permanece por debajo de la tendencia que marca el conjunto de países.

Gráfica 5. Gasto social como proporción del PIB, 2004-2005
(Países ordenados por nivel de PIB per cápita)



Fuente: CEPALSTAT Estadísticas de América Latina y El Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo 2008

Gráfica 6. Gasto social como proporción del gasto público, 2004-2005
(Países ordenados por nivel de PIB per cápita)



Fuente: CEPALSTAT Estadísticas de América Latina y El Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo, 2008

2.3.2. Gastos fiscales

El financiamiento de la política social se asocia comúnmente con el gasto social público ejercido en forma directa, dejando a un lado la relevancia de los gastos fiscales, a pesar de que las dos formas implican el uso de recursos públicos. Esto se debe en gran medida a que los gastos fiscales son una actividad tributaria que tiende a ‘disfrazarse’ tras la etiqueta de ingresos no recaudados y de esta forma no se consideran como parte del gasto público.⁸¹ En el caso de México, lo anterior es congruente con el hecho de que la Federación no asocia explícitamente los gastos sociales comprendidos en el PEF con los gastos fiscales contenidos en el Presupuesto de Gastos Fiscales (PGF).

A partir del año 2003, la SHCP elabora y publica anualmente el PGF, en el cuál se estima anualmente el monto que la Federación dejará de recaudar a través del otorgamiento de tratos fiscales preferenciales a los contribuyentes de algunos impuestos.⁸² En el caso de México, 90% de los tratos fiscales preferenciales provienen de la desviación en la estructura normal del Impuesto Sobre la Renta (ISR) e Impuesto al Valor Agregado (IVA). Como consecuencia, los beneficiarios de los tratos preferenciales son, en su mayoría, los contribuyentes de estos impuestos, situación que es similar en otros países.⁸³ En México, en 2008 los gastos fiscales totales ascenderán a 6% del PIB, cifra que no es trivial si la comparamos con otros países (Tabla 4).

Tabla 4. Proporción de los gastos fiscales totales con respecto al PIB varios países

País	Año	Gastos fiscales/PIB
República Dominicana	2008	6.60%
México	2008	5.75%
Australia	2008	4.60%
Chile	2007	4.04%
Argentina	2008	2.21%
Perú	2007	2.05%

Fuentes: México: Presupuesto de Gastos Fiscales de la Federación 2007, junio 2008, República Dominicana: Memoria Anual 2007, Secretaría de Estado y Hacienda, junio 2008, Chile: Informe de las Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2007, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, junio 2008, Argentina: Estimación de los gastos tributarios en la República Argentina 2006-2008, junio, 2008, Perú: Kapsolis Salinas Javier, Marco Económico Multianual 2008-2010, Ministerio de Economía y Finanzas, junio, 2008, Australia: Australian Government Budget 2008-2009, junio, 2008

81. Vjekoslav, Bratić, *Op. cit.*

82. Es importante comentar que debido a que los tratos fiscales preferenciales funcionan a través de una desviación en la “estructura normal” de un impuesto, los beneficiarios de estas políticas son los contribuyentes. El grupo de personas que tienen la obligación de realizar el pago de impuestos son los mismos que pueden recibir un beneficio derivado de dicho pago.

83. Cálculo elaborado con base en datos contenidos en el Presupuesto de Gastos Fiscales 2007

En contraste con el PEF, al PGF no lo autoriza el Congreso. La SHCP lo presenta a éste únicamente con el fin de mantenerlo informado sobre los rubros incluidos y montos correspondientes.⁸⁴ Cada gasto fiscal se autoriza mediante un Decreto Presidencial, o bien como una adición o modificación a las distintas leyes tributarias. No obstante, una vez aprobados permanecen en la Ley o Decreto de que se trate, a diferencia de los gastos autorizados en el PEF que tienen vigencia de un año. Otra discrepancia es que en el PGF no se clasifican los gastos fiscales de acuerdo con las distintas funciones (desarrollo social, desarrollo económico y gobierno) que desempeña la Federación, ni por los objetivos que persigue cada gasto fiscal. Por lo anterior, fue necesario interpretar las finalidades de las acciones tributarias que dan origen a los gastos fiscales para delimitar el conjunto de medidas que persiguen fines sociales, y así obtener el costo que éstas representan para la Federación.⁸⁵

2.3.2.1. Comparación internacional de la clasificación de los gastos fiscales

Si comparamos la clasificación de los gastos fiscales de México con la de países de igual y mayor nivel de desarrollo, notamos que se encuentra rezagado con respecto a este rubro (Tabla 5). En el caso de países más desarrollados es posible identificar que los gastos fiscales, en adición a la clasificación por tipo de impuesto, en general también se clasifican por tipo de beneficiario, propósitos o sector. Saber para qué y a quién beneficia cada uno de los tratos fiscales preferenciales es útil para evaluar la efectividad de estas políticas públicas. En el caso de países de nivel de desarrollo similar al de México, también encontramos que algunos ya cuentan con clasificación por propósito o sector.

La clasificación social de los gastos fiscales existe en los países que clasifican a estos gastos de acuerdo con los propósitos que pretenden alcanzar o sectores a beneficiar. En particular, desde 1980, en Francia se reporta un presupuesto de gastos fiscales en el que se clasifica de acuerdo con tres parámetros. La primera clasificación estipula cuál es la naturaleza del impuesto (ISR o IVA); la

84. De acuerdo con el Artículo 28 de la Ley de Ingresos de la Federación de 2007, la SHCP está obligada a entregar el Presupuesto de Gastos Fiscales a las Comisiones de Hacienda y Crédito Público, de Presupuesto y Cuenta Pública, al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados y a la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Senadores.

85. Para estimar el monto total de gastos fiscales utilizados con fines sociales, así como el total de recursos que invierte la Federación para financiar sus propósitos sociales, clasificamos los tratos fiscales preferenciales contenidos en el PGF con base en el grupo de funciones y subfunciones que integran la clasificación del gasto social. Ver Tabla 2. (Grupo Funcional en Desarrollo Social).

segunda, el propósito del gasto fiscal (desarrollo económico, apoyo sectorial o regional, vivienda, ahorro y política social); y la tercera, la categoría de los beneficiarios (hogares, empresas, etc.).⁸⁶ Por lo anterior, Francia es uno de varios países que desde hace algunos años tiene una clasificación social para sus gastos fiscales.

En el ámbito internacional existen países que integran en un mismo documento los gastos directos y los gastos fiscales, con el fin de priorizar y distribuir de manera eficiente los recursos disponibles. Alemania⁸⁷ y Austria, por ejemplo, elaboran un Reporte de Subsidios, en el cual se presentan simultáneamente todos los apoyos que se otorgan de manera directa y aquellos que representan un gasto fiscal.⁸⁸ Ello facilita a los gobiernos la toma de decisiones sobre un posible aumento/decremento en los gastos directos o en los gastos fiscales, al considerar la eficiencia en su aplicación y las prioridades sociales de los gobiernos. Cabe mencionar que la complejidad del alcance de las políticas de los gastos fiscales, la calidad de su administración y el mantenimiento de los registros de gasto se ha vuelto un reto para los gobiernos en general.⁸⁹ Si el gobierno de México decide aumentar las clasificaciones del gasto se enfrentará con estos retos.

86. Vjekoslav, Bratić, *Op. cit.* p. 117

87. En específico, Alemania ha publicado el "Reporte de Subsidios" cada dos años desde 1967 de acuerdo con el documento *Presentation on Transparency and Subsidy Report*. EUROSAI, Prague, November, 2006.

88. Vjekoslav, Bratić, *Op. cit.*, p. 116

89. Vjekoslav, Bratić, *Op. cit.*

Tabla 5. Comparación internacional del tipo de clasificación empleada en los reportes de gastos fiscales

País	Tipo de clasificación						
	Impuesto	Beneficiario	Propósito	Función presupuestal	Sector	Modalidad ^{1/}	Otro ^{2/}
Australia		X			X		
Austria	X	X					
Bélgica	X		X				
Canadá	X			X	X		X
Francia	X	X	X				
Alemania	X				X		
Italia	X	X			X		
Países Bajos	X		X				
Reino Unido						X	
Estados Unidos				X			
México	X					X	
Argentina	X				X		X
Brasil	X					X	X
Chile	X		X		X	X	
Colombia	X						

1/ Es una subcategoría de la clasificación por impuesto, en la cual se especifica el tipo de beneficio que se otorga por impuesto, como puede ser: deducción, tasa cero, tasa diferenciada, entre otras.

2/ Incluye clasificaciones usadas con menor frecuencia como la clasificación por nivel de gobierno.

Fuente: Richard Warburton y Peter Hendy. Australia's Treasury Department. *International Comparison of Australia's Taxes*. Tax expenditures reporting in the OECD. April 12, 2006, Silvia Simonit. *Los gastos tributarios y las renuncias tributarias en América Latina*. Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

2.3.2.2. Estimación de los gastos fiscales con fines sociales en México

En la presente sección del estudio estimaremos el monto de recursos que la Federación destina al bienestar social a través de gastos fiscales. La Tabla 8 muestra lo que deja de recaudar la Federación por cada función social que desempeña, así como el monto total al que ascienden los gastos fiscales por dichos conceptos. En 2008, el conjunto de gastos fiscales que tienen como fin proveer beneficios sociales a ciertos sectores de contribuyentes, sumarán un monto aproximado de 294 mil millones de pesos (Tabla 6).⁹⁰ Esta cifra representa el 26% del gasto social federal (presupuestado en el PEF) o bien 3% del PIB.⁹¹ Cabe mencionar que el área que destaca por su participación en los

90. Esta cifra puede ser menor si la Federación grava los beneficios fiscales que recibe la población.

91. Para estimar esta cifra, primero se calculó el PIB 2008 con base en el crecimiento del PIB estimado en los Criterios Generales de Política Económica para 2008.

gastos fiscales es asistencia social; en la que predominan los beneficios fiscales provenientes de la tasa cero en alimentos. En esta área se emplea el 60% del presupuesto de gastos fiscales con fines sociales.

Tabla 6. Gastos fiscales con función social, 2008
(Millones de pesos)

Función social	Concepto	Ley	2008
Asistencia social ^{1/}	Alimentos	IVA	137,100
	Crédito al salario ^{2/}	ISR	38,479
	Ayuda a trabajadores con capacidades diferentes	Decreto Presidencial	358
	Bienes básicos para subsistencia humana	Decreto Presidencial	11
	59.9%		175,947
Seguridad social	Pensiones y Jubilaciones	ISR	26,890
	Cuotas obreras pagadas	ISR	1,756
	Cuotas de seguridad social de los trabajadores	ISR	799
	Prestaciones de previsión social	ISR	24,471
	Gastos de funeral	ISR	62
	18.4%		53,979
Salud	Honorarios médicos, dentales y otros gastos hospitalarios	ISR	4,605
	Primas de seguros de gastos médicos	ISR	472
	Servicios médicos	IVA	2,924
	Medicinas	IVA	12,546
	7.0%		20,547
Educación	Servicios Educativos	IVA	17,888
	6.1%		17,888
Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional ^{3/}	Construcción Adherida al suelo para casa habitación	IVA	10,611
	3.6%		10,611
Agua potable y alcantarillado	Servicio o suministro de agua potable para uso doméstico	IVA	5,248
	1.8%		5,248
Otros	Donativos no onerosos ni remunerativos ^{4/}	ISR	9,718
	3.3%		9,718
Gastos fiscales con fines sociales			293,937
	100%		

1/Excluye los gastos relacionados con la deducción del 100% del ISR pagado por trabajadores con capacidades diferentes debido a que el dato no está disponible (Dicho beneficio se establece en el Art. 222 de la LISR).

2/La estimación de este monto corresponde al gasto fiscal asociado al crédito al salario, el cual perdió vigencia a partir de 2008. Aún no hay estimaciones sobre el gasto fiscal que implicará el subsidio al empleo. Dichas estimaciones se publicarán a más tardar en junio 30 del año en curso en el PGF 2008.

3/Las deducciones de los intereses hipotecarios reales efectivamente pagados por los contribuyentes no se incluyen en este apartado por que no se consideran gasto fiscal, a pesar de que implican una pérdida recaudatoria para alcanzar un fin social.

4/Esta cifra puede sobrestimar el monto de gasto fiscal por concepto de donativos de índole social. Lo anterior, debido a que incluye algunas donaciones relacionadas con áreas fuera del ámbito social. Sin embargo, en su mayoría se incluyen donaciones con fines sociales.

Fuente: Elaboración propia con información del Presupuesto de Gastos Fiscales 2007, la Ley del Impuesto Sobre la Renta 2008, la Ley del Impuesto al Valor Agregado 2008 y el Catálogo de Categorías Programáticas de la Administración Pública Federal 2008.

Nota: Para una mayor descripción de los gastos fiscales con fines sociales ver el Anexo 3.

Nuestro cálculo de los gastos fiscales con fines sociales está sujeto a una serie de limitaciones producto de las propias metodologías de estimación, así como de la definición de trato fiscal preferencial, mismas que de acuerdo con la SHCP, pueden variar entre países. En el caso de México, para calcular los gastos fiscales, la Federación, mediante la SHCP, estima la cantidad que pierde por implementar cada una de las medidas tributarias que generan un gasto fiscal a través del método de pérdida de ingresos. Dicho método tiende a sobreestimar la cantidad que podría recaudar con la eliminación de los tratos preferenciales, debido a que no contempla el posible cambio en la conducta de los contribuyentes a causa de dicha eliminación. Esto implica una mayor incertidumbre sobre el monto real de recursos que se utilizan por esta vía.

Para identificar qué beneficio puede considerarse como gasto fiscal primero es necesario definir cuál es la “estructura normal” de un impuesto, para que cualquier desviación de esa estructura se considere un gasto fiscal. Existen algunas medidas tributarias que aparentan ser una pérdida recaudatoria con el fin de proveer un beneficio social que no se consideran como un trato fiscal preferencial y por ende no se incluyen en el PGF. Un ejemplo para ilustrar el caso es la deducción de intereses reales que se pagan por créditos hipotecarios.

Cuadro 3. Métodos utilizados para calcular gastos fiscales

De acuerdo con la SHCP, en el ámbito internacional los países utilizan principalmente tres métodos para calcular sus gastos fiscales:⁹²

- Pérdida de ingresos: basa su estimación en lo que el Estado deja de percibir a causa de la implementación de un trato fiscal, no considera variaciones en la conducta de los contribuyentes ante la posible eliminación de los tratos fiscales preferenciales.
- Ganancia de ingresos: estima los ingresos que el Estado podría percibir a causa de la eliminación de cada trato preferencial. Éste método considera posibles cambios en la conducta del contribuyente (ver Anexo 4); no obstante, cuestiona su utilidad práctica dadas las limitaciones que derivan de los supuestos que sustentan dichos cambios. A pesar de su complejidad, puede fungir como un método complementario para la estimación de ciertos gastos fiscales (aquellos que pueden asociarse a una mayor variabilidad en la conducta de los contribuyentes ante la eliminación de un trato preferencial).
- Gasto equivalente: este método se utilizó particularmente en Estados Unidos y ofrece la oportunidad de conocer qué forma de gastar (gasto directo o gasto fiscal) es más eficiente. Relacionar ambos tipos de gastos (directos y fiscales) puede generar información valiosa para la toma de decisiones relativas al uso de los recursos públicos. En el PGF 2007 se define como:

Este método busca estimar cuál sería el gasto equivalente de intercambiar el tratamiento fiscal preferencial por un programa de gasto directo, es decir, el gasto necesario para que un programa de apoyos directos produjera el mismo resultado que el tratamiento fiscal preferencial, independientemente del costo recaudatorio “real” del tratamiento preferencial.⁹³

Fuente: *Presupuesto de Gastos Fiscales 2007*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), México, mayo, 2008

Por último, las limitaciones sobre la información que ofrece el PGF, es decir, la falta de clasificación de los gastos por tipo de función, impide conocer el monto que se destina al beneficio social a través de tratos fiscales preferenciales. Ello también imposibilita integrar el monto oficial sobre el total de recursos que la Federación destina a su función social.

92. *Presupuesto de Gastos Fiscales 2007*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, junio, 2007.

93. *Ibid.*, p. 6

Conclusiones y recomendaciones



Conclusiones y recomendaciones

No hay un consenso internacional para definir el gasto social, ya que las definiciones varían entre organismos internacionales y los países analizados. A pesar de las diferencias, podemos concluir que el Estado es la fuente principal de financiamiento del gasto social; sin embargo, no es la única relevante. En varios países el sector privado ha aumentado su participación en este ámbito. Las necesidades sociales y la ideología de la época inciden en el concepto de bienestar que las funciones sociales de los Estados buscan alcanzar, debido a ello las definiciones de este gasto pueden variar en el contexto internacional.

A través de las definiciones comentadas en el estudio, se desprenden tres dimensiones que caracterizan el gasto social:

- La primera distingue el perfil de las organizaciones que controlan los flujos del gasto social.
- La segunda define las áreas o propósitos sociales que financia.
- La tercera corresponde a la cantidad de recursos que las organizaciones erogan para perseguir fines sociales, ya sea de forma directa o a través de gastos fiscales.

De acuerdo con la OCDE, existe una tendencia generalizada a asumir una correspondencia total entre el gasto social público y el gasto social neto. En algunos países esto subestima la cantidad total de recursos destinada al ámbito social. Este sesgo puede, a su vez, subestimar los beneficios sociales que recibe la población. El gasto social privado y los beneficios fiscales también inciden en ese bienestar. Por otro lado, puede dificultar las comparaciones entre países con respecto a sus indicadores de gasto social.

Al analizar las tres dimensiones del gasto social en México, identificamos que el mismo está fuertemente compuesto por gasto social público; es decir, proveniente de erogaciones de organizaciones públicas, en particular de la Federación. No obstante, no se conoce el monto agregado de recursos que la Federación destina al gasto social. Esto es consecuencia de las siguientes insuficiencias detectadas:

- Varios actores dictan el rumbo de la política social y no queda claro cómo se coordinan entre sí, lo cual ha derivado en diversos conjuntos de propósitos sociales. Para conocer el monto real del gasto social es necesario primero definir detalladamente una función social para clasificar con precisión los gastos a partir de ésta.
- Existe una falta de asociación entre la clasificación del gasto social que realiza la SHCP y los propósitos sociales que persiguen el conjunto de planes, programas y normas de la política social. En particular, con respecto a los programas para la generación del ingreso y conservación del empleo. Mientras la SHCP no reconoce estas áreas como parte del gasto social, en los documentos de política social se menciona la importancia de las mismas.
- El gasto social que reporta la Federación únicamente considera el monto de recursos erogados directamente; es decir, a través del gasto público autorizado en el PEF. Actualmente no se integra el costo de otorgar beneficios sociales por medio de tratos fiscales preferenciales, el cual se estima con base en la cantidad de recursos que la Federación deja de recaudar por este motivo. Incluso los gastos fiscales no se clasifican según los objetivos que tienen, por lo que oficialmente no se conoce explícitamente cuáles buscan proveer bienestar social. En este estudio se estimó que en 2008 el costo de estos beneficios ascenderá a 294 mil millones de pesos y representará aproximadamente 3% del PIB o el 26% del gasto social ejercido en forma directa.
- Aunque se estima que la participación del sector privado en el financiamiento de propósitos sociales es baja, se desconoce el monto oficial de recursos que invierte y los propósitos que financia. En este tenor, se presume que en algunos casos se pueden duplicar los beneficios sociales que reciben ciertos grupos poblacionales por parte de los sectores público y privado.

Las insuficiencias que se detectaron en la información disponible dificultan el estudio y la consulta de información del gasto social por parte del público en general. Asimismo, se entorpece el proceso de seguimiento y evaluación para la toma de decisiones con respecto al rumbo de la política social y su gasto. La articulación entre ambos resulta imprescindible dado que no hay política ni

gasto más importante para la Federación. Muestra de ello es que en los últimos diez años el gasto social ha sido la máxima prioridad de gasto en el PEF; por ejemplo, en 2008 representa poco menos de la mitad del PEF.

De las conclusiones de nuestro estudio se desprenden las siguientes recomendaciones:

1. Sugerimos que los Poderes Legislativo y Ejecutivo exploren el potencial de la participación del sector privado en el gasto social con el fin de incrementar la eficacia y eficiencia de la política social y su gasto. Esto se puede llevar a cabo con el estudio de las experiencias de los países que cuentan con un sector privado más participativo. Nuestro estudio muestra cómo algunos países europeos, generalmente asociados con una baja participación del sector privado en la provisión de beneficios sociales, en 2003, ya contaban con un sector privado más involucrado. Esta recomendación obliga a revisar detalladamente los incentivos fiscales que actualmente existen para el financiamiento proveniente de este sector.
2. Establecer un mecanismo de coordinación entre los actores del Poder Ejecutivo que definen los propósitos sociales para delimitar con precisión cuál es la función social de la Federación. De esta manera se evita el establecimiento desordenado de propósitos, la disolución de los mismos y, sobre todo, se especifica un solo rumbo con base en el cuál todos los actores puedan enfocar su quehacer social. Este mecanismo deberá ser de naturaleza dinámica para responder oportunamente a los cambios de la realidad social y a las prioridades de la política pública.
3. Una vez institucionalizado el mecanismo que encauce la función social, es conveniente atender las insuficiencias acerca de la clasificación actual del gasto social y su vinculación con los propósitos que busca la política social. Esto exigirá el diseño y la implementación de otro mecanismo de coordinación institucional entre la SHCP y las instituciones encargadas de definir el rumbo de la política social. Con base en este mecanismo se facilitará que los reportes del gasto social reflejen con mayor acierto el costo de la política social. Incluso esta coordinación puede generar la oportunidad

de mejorar otros factores de la clasificación del gasto, para facilitar la evaluación integral de los resultados de la política social y su financiamiento.

4. Integrar oficialmente la información de gasto social neto en línea con las recomendaciones de la OCDE para estimar con mayor precisión los beneficios sociales totales que recibe la población.
 - 4.1. Conocer la magnitud del gasto social privado y los propósitos que persigue. Lo anterior también puede impactar positivamente en la eficiencia del gasto social, al ofrecer información útil que pueda evitar la duplicidad de beneficios sociales que recibe la población.
 - 4.2. Clasificar los tratos fiscales preferenciales en el PGF que se han implementado con el fin de proveer bienestar social. Lo anterior es indispensable para efectos de estimar el monto total de recursos públicos que la Federación destina al ámbito social, así como el impacto de su gasto en la población.

La integración de la información del gasto social neto, así como de los mecanismos de coordinación institucional que recomendamos en este volumen, pueden brindar mayor oportunidad a la Federación para incrementar la eficiencia en la toma de decisiones sobre la política social y su gasto, ello en virtud de que podrá basar sus decisiones en información más completa. Este estudio pretende generar mayor reflexión sobre el tema en México, por lo que instamos a los expertos, funcionarios, legisladores y la sociedad en general a que contribuyan, desde su perspectiva, a mejorar el entendimiento del gasto social.

Anexos



Anexos

Anexo 1. Ciclo Presupuestario⁹⁴

El PEF es una herramienta de gestión del gasto público que sigue un ciclo –no es un proceso lineal porque las fases que integran el ciclo suman una duración mayor a un año, entonces al mismo tiempo que se prepara el presupuesto del año entrante se está revisando el presupuesto del año anterior - compuesto por cuatro fases principales: programación, integración, revisión-autorización, ejecución y evaluación:⁹⁵

- **Programación:** Etapa en la cual las diferentes organizaciones de la Administración Pública Federal (APF) programan su gasto. Se lleva a cabo de enero a junio del año anterior al ejercicio del gasto que se programa.
- **Integración:** La SHCP consolida la programación del gasto de las organizaciones de la APF y hace ajustes en función de los techos de gasto que la SHCP define según la estimación de la disponibilidad de los ingresos federales. La integración se concluye con la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF). Se lleva a cabo entre junio y agosto del año anterior al ejercicio del gasto que se programa.
- **Autorización:** SHCP presenta el PPEF al H. Congreso de la Unión (HCU) para que autorice su ejecución. Por su parte la Cámara de Diputados revisa el PPEF y está facultado para solicitar cambios y por último aprueba una versión negociada del PPEF que es el PEF. Se lleva a cabo entre septiembre y noviembre 15 del año anterior al ejercicio del gasto que se programa.⁹⁶
- **Ejecución:** Consiste en la aplicación efectiva de los recursos aprobados en programas y acciones específicas para la provisión de bienes y servicios públicos con el fin de alcanzar las metas y objetivos determinados por la APF. A partir del 1° de enero y hasta el 31 de diciembre del año fiscal, las unidades administrativas ejercen su presupuesto de acuerdo al calendario autorizado por la SHCP.
- **Evaluación:** La Cámara de Diputados, con el apoyo de la Auditoría Superior de la Federación, examina los siguientes documentos: Informes de avance y ejercicio, Informes de ejecución del PND, Informe de Gobierno y Cuenta de la Hacienda Pública Federal, a fin de evaluar el ejercicio del gasto público. El resultado de la

94. "Manual de Presupuesto de Egresos de la Federación" en *Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas 2007*, Cámara de Diputados LX Legislatura, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, México, octubre, 2007

95. Guerrero, J., *Op. cit.* p. 5

96. Salvo los años de inicio de la gestión del Ejecutivo, cuando la fecha prevista para ello es del 15 al 31 de diciembre del año anterior al ejercicio.

revisión de la Cuenta Pública se puede presentar hasta el 30 de diciembre del año siguiente al ejercicio.

Anexo 2. Clasificaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación

Clasificación Programática

Esta clasificación es la más amplia de todas las clasificaciones y divide los gastos en programable y no programable. El gasto programable es aquél que se eroga para cubrir la operación de las instituciones del Gobierno Federal con el fin de brindar servicios a la población y cumplir con metas específicas del Estado. Se le llama programable porque estas instituciones deben ‘programar’ sus actividades de acuerdo con los programas de gobierno.⁹⁷ En cambio, el gasto no programable es aquél que no financia la operación de las instituciones del Gobierno Federal.⁹⁸ No puede atribuirse a un programa de gobierno en específico; este gasto se asocia de manera general a las acciones del Estado en su conjunto y no a una entidad en particular. A continuación se mencionan los tipos de gasto que se incluyen en esta clasificación:

- Programable: Provisión de servicios de carreteras, relaciones con otros países, servicios de educación, salud, seguridad pública, entre otros.
- No Programable: Costo financiero de la deuda, participaciones a entidades federativas, adeudos de ejercicios fiscales anteriores y programas de saneamiento al sistema financiero.

Clasificación Administrativa

La clasificación administrativa permite asociar al gasto con los responsables (Ramos) de ejecutarlo.⁹⁹ Esta clasificación divide a los ejecutores del gasto en cuatro:

- Ramos administrativos: “(...) son las instituciones responsables de ejercer el gasto como las Secretarías de Estado.¹⁰⁰

97. Estos programas tienen origen en el Plan Nacional de Desarrollo (del cual emanan los objetivos, prioridades y políticas de cada sector administrativo) y son la base para definir las actividades a realizar en el corto plazo y los anteproyectos del PEF en las organizaciones de la APF.

98. *Clasificación de los recursos en el presupuesto de egresos de la Federación*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), México, 2001, http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/que_es_el_pef/2001/pdf/rsp04.pdf

99. *Idem*

- **Ramos autónomos:** Gozan de autonomía para ejercer sus funciones y su administración; entre ellos se encuentran los poderes Legislativo y Judicial, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- **Ramos generales:** atienden obligaciones distintas a los programas de las instituciones o Secretarías de Estado, entre ellos se encuentra las Aportaciones a la Seguridad Social (Ramo 19).
- **Sector paraestatal:** son entidades de control presupuestario directo (CPD) e indirecto (CPI). El gasto de ambas se autoriza a través del Decreto del PEF. Las entidades CPD aparecen directamente en el PEF (IMSS, ISSSTE, PEMEX y LFC) Las entidades CPI se consideran parte del presupuesto en cada uno de los ramos administrativos en que se encuentran sectorizados.

Clasificación Funcional

La clasificación funcional da a conocer el propósito al que se dirigen los recursos públicos.¹⁰¹ Con ella se identifica cuánto del presupuesto se canaliza a la función social del Estado, cuánto al desarrollo económico, cuánto a la tarea de gobernar y cuanto al gasto no programable

- **Grupo Funcional en Desarrollo Social**

“(…) Este conjunto de actividades conforman el gasto en la tarea social del Estado y se relacionan con la prestación de servicios en beneficio de la población con el fin de favorecer el acceso a mejores niveles de bienestar, tales como: servicios educativos, salud, asistencia social a grupos vulnerables, vivienda, servicios urbanos y rurales básicos”.¹⁰²

- **Grupo Funcional en Desarrollo Económico**

“(…) Este conjunto de actividades conforman el gasto en la participación del Estado en el desarrollo económico a través de la oferta de insumos y servicios para la producción con el fin de complementar la oferta privada. Entre ellos se encuentran; la producción y comercialización de hidrocarburos y energía eléctrica, el servicio de transporte ferroviario, marítimo y aéreo, ayuda a la producción y comercialización agropecuaria, asuntos laborales y relacionados con la actividad empresarial”.¹⁰³

100. *Idem*

101. *Clasificación de los recursos en el presupuesto de egresos de la Federación, Op. cit.*

102. *Idem*

- Grupo Funcional Gobierno

Es el conjunto de actividades de gestión gubernamental que representan tareas exclusivas del Estado, es decir, que sólo el Estado puede proveer. Entre ellas se encuentran la administración del poder Legislativo, procuración e impartición de justicia, asuntos de carácter militar y seguridad nacional, relaciones con el mundo exterior, medio ambiente, procesos electorales y la administración interna del sector público.

El gasto en los Grupos Funcionales se integra por gasto en áreas de gasto conocidas como funciones y estas a su vez se dividen en áreas más específicas llamadas subfunciones. A continuación se muestra la organización completa de los tres Grupos Funcionales y el gasto no programable, también denominado 'Otros', que juntos integran la Clasificación Funcional del PEF.

Clasificación Económica

La clasificación económica tipifica los gastos según la naturaleza contable del gasto, es decir, si el gasto es corriente significa que se usa para adquirir los servicios y bienes necesarios para mantener en funcionamiento el aparato gubernamental; la operación de sus instituciones, entidades y organismos.¹⁰⁴ Si el gasto es de capital, entonces el tipo de gasto está dirigido a mantener o incrementar el acervo de capital del Estado; incluye la adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del Gobierno Federal.¹⁰⁵

- Gasto corriente: Servicios Personales, Materiales y Suministros, Servicios Generales, Otros de Corriente.
- Gasto de Capital: Inversión Física, Inversión Financiera, Otros de Capital.

103. *Idem*

104. "Manual de Presupuesto de Egresos de la Federación" en *Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas 2006*, Cámara de Diputados, H. Congresos de la Unión, México, 2006

105. *Idem*

Anexo 3. Incentivos fiscales con fines sociales¹⁰⁶

ASISTENCIA SOCIAL

- Alimentos

Conforme al Art. 2-A de la LIVA, los alimentos están sujetos a la tasa cero.

- Crédito al Salario

Dentro de la Reforma Hacendaria para 2008 presentada por el Ejecutivo en junio de 2007, se planteó una modificación que buscaba simplificar el esquema del cálculo del ISR para asalariados y asimilados a salarios. Anteriormente, la estructura del impuesto era compleja y estaba conformada por los siguientes elementos: i) la tarifa del impuesto; ii) el subsidio fiscal¹⁰⁷; y iii) el crédito al salario.¹⁰⁸ Cabe señalar que en la tarifa anterior, los ingresos se agrupaban en cinco rangos también llamados “tramos”.

En la propuesta del Ejecutivo se buscó integrar en una sola tarifa; tanto la tarifa del impuesto como el subsidio fiscal y se sustituyó el crédito al salario por el llamado “subsidio al empleo”. Adicionalmente, el número de tramos o rangos de la tarifa aumentó de 5 a 8, aunque la tasa marginal máxima se mantuvo en 28%.

- Ayuda para trabajadores con capacidades diferentes

Deducción del 25% del salario pagado a trabajadores con capacidades diferentes- Estímulo para personas físicas o morales que contraten trabajadores que padezcan discapacidad motriz que para superarla requieran usar permanentemente prótesis, muletas o sillas de ruedas, o que tengan una discapacidad mental, auditiva o de lenguaje en un ochenta por ciento o más de la capacidad normal o tratándose de invidentes (Mediante Decreto Presidencial del 8 de marzo del 2007).

-Salario pagado a trabajadores con capacidades diferentes (no hay información disponible de los gastos fiscales que ocasiona esta medida)

106. *Presupuesto de Gastos Fiscales 2007*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), México, mayo, 2008, <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/politica_ingresos/documentos/presupuesto/presupuesto_gastos_fiscales_2007.pdf>; *Ley del Impuesto al Valor Agregado*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Centro de Documentación, Información y Análisis, México, 1 de octubre de 2007, <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/77.pdf>>; *Ley del Impuesto Sobre la Renta*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Centro de Documentación, Información y Análisis, México, 1 de octubre de 2007, <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/82.pdf>>

107. En la práctica, el subsidio fiscal se otorgaba para tratar de disminuir el impuesto a cargo de los trabajadores. Dicho subsidio iba disminuyendo de manera proporcional al monto de prestaciones de la previsión social (exentas) que se entregaban a los trabajadores de una empresa en su conjunto.

108. El crédito al salario era un apoyo económico que otorgaba el Gobierno a los trabajadores a través de los patrones; cabe señalar que dicho monto era acreditable para los empleadores.

Deducción del 100% del ISR pagado por trabajadores con capacidades diferentes- Conforme al Art. 222 de la LISR, el patrón que contrate a personas que padezcan discapacidad motriz y que para superarla requieran usar permanentemente prótesis, muletas o sillas de ruedas; mental; auditiva o de lenguaje, en un ochenta por ciento o más de la capacidad normal o tratándose de invidentes, podrá deducir de sus ingresos, un monto equivalente al 100% del ISR de estos trabajadores retenido y enterado conforme al capítulo I del título IV de esta Ley, siempre y cuando el patrón esté cumpliendo respecto de dichos trabajadores con la obligación contenida en el artículo 12 de la Ley del Seguro Social y además obtenga del Instituto Mexicano del Seguro Social el certificado de discapacidad del trabajador.

- Bienes básicos para subsistencia humana

Deducción adicional de 5% del costo de lo vendido a los contribuyentes que donen bienes básicos para la subsistencia humana en materia de alimentación o salud- A los contribuyentes que donen bienes básicos para la subsistencia humana, como son alimentos y medicinas, a los bancos de alimentos o de medicinas autorizados para recibir dichos donativos deducibles, se otorga un beneficio que consiste en una deducción adicional por un monto equivalente al 5% del costo de lo vendido que le hubiera correspondido a las mercancías que se donen (Mediante Decreto Presidencial del 26 de enero de 2005).

SEGURIDAD SOCIAL

- Pensiones y jubilaciones

Deducción de las aportaciones a los fondos de pensiones y jubilaciones- Conforme al Art. 29 fracción VII de la LISR, las personas morales pueden deducir las aportaciones efectuadas para la creación o incremento de reservas para fondos de pensiones o jubilaciones del personal, complementarias a las que establece la Ley del Seguro Social.

- Cuotas obreras pagadas

Deducción de las cuotas obreras pagadas por los patrones al IMSS- Conforme al Art. 29 fracción VIII de la LISR, los patrones pueden deducir las cuotas pagadas al IMSS, incluso cuando éstas sean a cargo de los trabajadores.

- Cuotas de seguridad social de los trabajadores

Cuotas de seguridad social de los trabajadores pagadas por los patrones- En el caso de las personas físicas, conforme al Art. 109 fracción IX de la LISR, las cuotas de seguridad social de los trabajadores pagadas por los patrones, se considerarán como ingresos exentos.

- Prestaciones de previsión social

Prestaciones de previsión social- Conforme al Art 109 fracción VI de la LISR, los ingresos de las personas físicas percibidos con motivo de subsidios por incapacidad, becas educacionales para los trabajadores o sus hijos, guarderías infantiles, actividades culturales y deportivas, y otras prestaciones de previsión social, de naturaleza análoga, que se concedan de manera general, de acuerdo con las leyes o por contratos de trabajo, están exentos.

- Gastos de funeral

Gastos de funerales- De acuerdo al Art. 176 fracción II de la LISR, las personas físicas residentes en el país pueden deducir los gastos de funerales en la parte en que no excedan del salario mínimo general del área geográfica del contribuyente elevado al año (deducción anual-deducción personal).

SALUD

- Honorarios médicos, dentales y otros gastos hospitalarios

Se deducen conforme al Art. 176 fracción I de la LISR los pagos por honorarios médicos y dentales, así como los gastos hospitalarios, efectuados por el contribuyente para sí, para su cónyuge o para la persona con quien viva en concubinato y para sus ascendientes o descendientes en línea recta, siempre que dichas personas no perciban durante el año de calendario ingresos en cantidad igual o superior a la que resulte de calcular el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente elevado al año (declaración anual- deducción personal).

- Primas de seguros de gastos médicos

De acuerdo al Art. 176 fracción VI de la LISR son deducibles las primas por seguros de gastos médicos, complementarios o independientes de los servicios de salud, proporcionados por instituciones públicas de seguridad social, siempre que el

beneficiario sea el propio contribuyente, su cónyuge o la persona con quien vive en concubinato, o sus ascendientes o descendientes en línea recta (declaración anual-deducción personal).

- Servicios médicos

Conforme al Art. 15 fracción XV de la LIVA, están exentos los servicios profesionales de medicina, hospitalarios, de radiología, de laboratorios y estudios clínicos, que presten los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal o del DF, o de los gobiernos estatales o municipales.

- Medicinas

Las medicinas están sujetas a la tasa cero conforme a la LIVA Art. 2-A.

EDUCACIÓN

- Servicios educativos

Conforme a la LIVA Art. 15 fracción IV, quedan exentos los servicios de enseñanza que preste la Federación, el Distrito Federal, los Estados, los Municipios y sus organismos descentralizados, y los establecimientos de particulares que tengan autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, en los términos de la Ley General de Educación, así como los servicios educativos de nivel preescolar.

URBANIZACIÓN, VIVIENDA Y DESARROLLO REGIONAL

- Construcción adherida al suelo para casa habitación

Conforme al Art. 9 fracción II, no se pagará el IVA en las construcciones adheridas al suelo, destinadas o utilizadas para casa habitación. Cuando sólo parte de las construcciones se utilicen o destinen a casa habitación, no se pagará el impuesto por dicha parte. Cabe destacar que los hoteles no quedan comprendidos.

- Deducción de intereses de créditos hipotecarios (medida no considerada como un gasto fiscal)

De acuerdo al Art 176 fracción IV los intereses reales efectivamente pagados en el ejercicio por créditos hipotecarios destinados a casa habitación, contratados con los integrantes del sistema financiero y siempre que el monto del crédito otorgado no exceda de un millón quinientas mil unidades de inversión (declaración anual). Este incentivo no se considera un tratamiento fiscal preferencial, por lo cual no se incluye en el PGF. No obstante, dada su relevancia y mención en el documento, se incluyó en este anexo.

AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO

- Servicio o suministro de agua potable para uso doméstico

Conforme al Art. 2-A de la LIVA, aplica la tasa cero al servicio o suministro de agua potable para uso doméstico.

OTROS

- Donativos no onerosos ni remunerativos

Donativos no onerosos ni remunerativos-Conforme al Art 176 fracción III de la LISR, son deducibles los donativos no onerosos ni remunerativos, que satisfagan los requisitos previstos en la LISR y en las reglas generales que para el efecto establezca el Servicio de Administración Tributaria (declaración anual-deducción personal). Cabe señalar que el monto deducible será hasta por una cantidad que no exceda del 7% de los ingresos acumulables que sirvan de base para calcular el ISR a cargo del contribuyente en el ejercicio inmediato anterior a aquél en el que se efectúe la deducción, antes de aplicar las deducciones a las que se refiere el artículo 176.

Donativos no onerosos ni remunerativos otorgados a donatarias autorizadas (personas morales)- El Art. 31 de la LISR estipula que son deducibles los donativos no onerosos ni remunerativos que se otorguen en los siguientes casos:

- a. A la Federación, a las entidades federativas o a los municipios, así como a sus organismos descentralizados que tributen conforme al Título III de la LISR.
- b. A las entidades a las que se refiere el artículo 96 de la LISR

- c. A las entidades a que se refieren los artículos 95, fracción XIX y 97 de la LISR
- d. A las personas morales a las que se refieren las fracciones VI, X, XI y XX del artículo 95 de esta Ley y que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 97 de la misma

Ley, salvo lo dispuesto en la fracción I del mismo artículo.

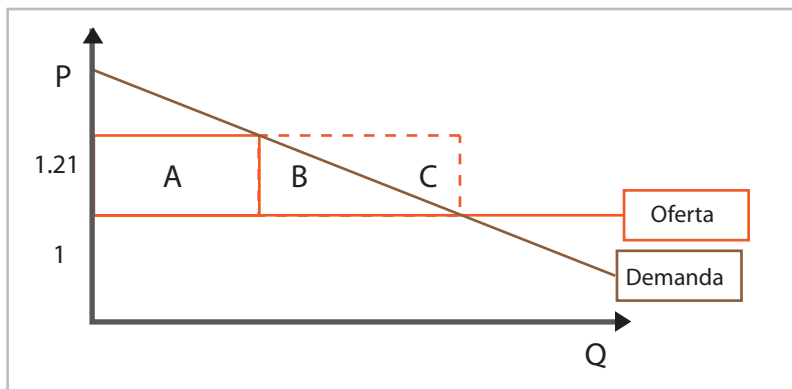
- e. A las asociaciones y sociedades civiles que otorguen becas y cumplan con los requisitos del artículo 98 de la LISR
- f. A programas de escuela empresa.

El monto total de los donativos a que se refiere esta fracción será deducible hasta por una cantidad que no exceda del 7% de la utilidad fiscal obtenida por el contribuyente en el ejercicio inmediato anterior a aquél en el que se efectúe la deducción.

Anexo 4. Sobre la conducta de los consumidores¹⁰⁹

Es importante notar que el subsidio que recibe un sector de contribuyentes a través de un trato fiscal preferencial es mayor que el ingreso que el Estado podría conseguir en el caso de que el apoyo o beneficio fuera removido. Lo anterior se debe a que las decisiones de consumo de cada contribuyente podrían verse afectadas al momento de rescindir el trato preferencial. Al eliminarse el beneficio fiscal del bien o servicio, éste se vuelve relativamente más caro, lo que en general ocasiona que el contribuyente realice menos transacciones (demande una menor cantidad) con respecto a ese bien o servicio. Incluso la demandada podría llegar a ser cero, lo que también implicaría una recaudación nula para el Estado. Por lo anterior, se considera que el ingreso que obtendría el Estado al eliminar un trato preferencial, es generalmente menor, que el apoyo que reciben los contribuyentes con dicho tratamiento.

En la gráfica, el área comprendida por $A+B+C$ es igual al subsidio que reciben los contribuyentes a través de un trato fiscal preferencial, mientras que A es el área que el Estado recibiría en caso de remover el trato. El método de pérdida de ingresos estima que el Estado recaudaría una cantidad igual al subsidio ($A+B+C$). En cambio, el método de ganancia de ingresos toma en cuenta el posible cambio en la conducta del consumidor por lo que estima una ganancia menor al subsidio otorgado (A).



109. Artana Daniel, "Gasto tributario: concepto y aspectos metodológicos para su estimación" en *Documento de Trabajo*, N° 87, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Argentina, junio, 2008, www.fiel.org/publicaciones/Documentos/DOC87.pdf, páginas 11 y 12. Tax Expenditures Statement 2007, Elaboración por parte del departamento del Tesoro de Australia. Junio 2008, <<http://www.treasury.gov.au/contentitem.asp?NavId=022&ContentID=1333>>

Bibliografía



Bibliografía

Adema, Willem and Maxime Ladaique, Net Social Expenditure, 2005 Edition - More comprehensive measures of social support, Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) Social Employment and Migration Working Papers, No. 29, OECD, Paris, 2005.

Artana, Daniel, “Gasto tributario: concepto y aspectos metodológicos para su estimación” en Documento de trabajo, No. 87, Fundación de Investigaciones Económicas Latinamericanas, Argentina, junio, 2008, <<http://www.treasury.gov.au/contentitem.asp?NavId=022&ContentID=1333>>

Boletín de Transparencia Macrosocial, Ministerio de Economía y Finanzas, Vice Ministerio de Economía, Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales, Año 1, Número 1, República del Perú, marzo, 2005

Catálogo de Categorías Programáticas de la Administración Pública Federal 2008, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), México, 10 de agosto de 2007, <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/lineamientos/2008/documentos/funcional_2007_caracteristicas_2008.pdf>

CEPALSTAT Estadísticas de América Latina y El Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo, 2008, <<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>>

Clasificación de los recursos en el presupuesto de egresos de la federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), México, mayo, 2008, <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/que_es_el_pef/2001/pdf/rsp04.pdf>

Cobertura Temática – Producto Interno Bruto Trimestral, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Banco de Información Económica (BIE), México, junio 2008, <<http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/NIVA10#ARBOL>>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 7 de mayo de 2008, <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>>

Criterios Generales de Política Económica 2008, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, mayo, 2008, <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/finanzas_publicas/documentos/criterios_generales/criterios_politica_2008.pdf>

Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, mayo 2008, <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/1997/index.htm>

Dubnick, Melvin and Romzek, Barbara, Public Administration, Vol. 2, JAI Press, 1993

El gasto social en Perú 2000-2005, Instituto Apoyo, UNICEF, Perú, mayo, 2006

Estrategia Vivir Mejos, Política Social del Gobierno Federal, México, 2008

Flores María de Lourdes y Barrera Edith, Evolución Reciente del Gasto Social, 1996-2005. El Proyecto de Presupuesto de Egresos para el 2005 y Ley General de Desarrollo Social, Cámara de Diputados LIX Legislatura, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, octubre, 2004

Gasto Público Social, Indicadores de Desarrollo Sostenible, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros, Argentina, mayo, 2008, <<http://www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=2336>>

Gasto social en el Presupuesto – Acerca del Proyecto, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Paraguay, mayo, 2008, <<http://www.gastosocial.org.py/presentacion.php>>

Gasto social en el Presupuesto -Glosario, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Paraguay, mayo, 2008, <<http://www.gastosocial.org.py/glosario.php>>

Goldstone, David, Contracting for public services: Output-based aid and its applications, World Bank, 2001

Guerrero, Juan P. y López, Mariana, Manual sobre la clasificación Funcional del Gasto Público, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), mayo, 2008, <<http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/presupuesto/FUNC-MANUAL.pdf>>

Hacker Jacob, The Divided Welfare State: The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States, Cambridge University Press, 2002

Informe sobre el Desarrollo Humano -Honduras 2003, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Honduras, 2003

Informe sobre inversión social, Ministerio de Hacienda, República del Paraguay, mayo, 2008, <<http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php?c=65>>

Ingresos Tributarios del Gobierno Central – Presión Tributaria, Base de Datos de Estadística del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT, mayo, 2008, <http://www2.ciat.org/es/bdat/docures/esta/e_presion_tributaria_no_incluye_seguridad_social.pdf>

La pobreza en México: Una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/ Banco Mundial, Washington, D.C., 2004

Larre, Bénédicte and Bonturi, Marcos, “Public Spending in Mexico: How to Enhance Its Effectiveness” in OECD Economics Department Working Papers, No. 288, OECD Publishing, 2001

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2007, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 27 de diciembre de 2006,

<<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2006/dic/tablaLIng.pdf>>

Ley del Impuesto al Valor Agregado, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 1 de octubre de 2007, <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/77.pdf>>

Ley del Impuesto Sobre la Renta, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 1 de octubre de 2007, <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/82.pdf>>.

Ley de Planeación, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 13 de junio de 2003, <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf>>

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 1 de octubre de 2007, <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>>

Ley General de Desarrollo Social, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 2004

Lund Jorn, The Scandinavian Welfare Model. Gryldendal Leksikon, Abril 2007, <http://www.denmark.dk/en/menu/AboutDenmark/DenmarkInBrief/DenmarkAndTheOtherNordicCountries/TheScandinavianWelfareModel/>

“Manual de Presupuesto de Egresos de la Federación” en Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas 2007, Cámara de Diputados LX Legislatura, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, México, octubre, 2007

Martínez, Rodrigo y Espíndola, Ernesto, “Gasto social en América Latina: una propuesta para su análisis” en la reunión técnica La medición del gasto social: avances y desafíos metodológicos, Comisión Económica para América Latina, División de Desarrollo Social (CEPAL), Santiago, 9 y 10 de agosto 2007

Ortiz, Isabel, Social Policy, United Nations Department for Economic and Social Affairs (UNDESA) Policy Notes, UNDESA, New York, June, 2007

Panorama social de América Latina 2007, Informes periódicos Institucionales Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, noviembre, 2007

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Presidencia de la República, México, 2007, <<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=documentos-pdf>>

Presupuesto de Egresos de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), México, mayo, 2008, <<http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2007>>

Presupuesto de Gastos Fiscales 2007, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), México, mayo, 2008, <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/politica_ingresos/documentos/presupuesto/presupuesto_gastos_fiscales_2007.pdf>

Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), México, 2007

Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2005, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2005

Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 28 de junio de 2006, <http://www.insp.mx/Portal/Centros/daf/normateca/regla_3.pdf>

Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 18 de enero de 2006, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGDS.pdf>

Ruiz, Ángel, Universalización de la Educación Secundaria y Reforma Educativa, Universidad de Costa Rica, Consejo Nacional de Rectores, Costa Rica, julio 2006, <<http://www.cimm.ucr.ac.cr/universalizacion/cap10.html>>

Simonit, Silvia, Los gastos tributarios y las renunciaciones tributarias en América Latina, Comisión Económica para América Latina, 2003

The Social Expenditure database: An Interpretive Guide, SOCX 1980-2003, Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), June 2007, <http://stats.oecd.org/OECDStatDownloadFiles/OECDSOCX2007InterpretativeGuide_En.pdf>

Tutoriales del Presupuesto de Egresos de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2008, http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/que_es_el_pef/2001/pdf/rsp01.pdf

Vjekoslav, Brati , Financial Theory and Practice, Institute of Public Finance, Zagreb, 2006

Warburton, Richard and Hendy, Peter, International Comparison of Australia's Taxes – Tax expenditures reporting in the OECD, Australia's Treasury Department, June, 2008, <http://comparativetaxation.treasury.gov.au/content/report/html/16_Chapter_14-02.asp>

Fundación ETHOS es un Centro de Investigación (*Think Tank*) independiente, apartidista y sin fines de lucro, dedicado al análisis, diseño y promoción de propuestas de política pública responsables que contribuyan a la reducción de la pobreza y al desarrollo de México y América Latina. Nuestro equipo está compuesto por un grupo de jóvenes con una sólida trayectoria académica y profesional que trabajan en torno a un mismo objetivo: crear un espacio de reflexión, diálogo e identificación de mejores prácticas que enriquezcan el proceso de toma de decisiones en el ámbito público. Las líneas de investigación de Fundación ETHOS incluyen el desarrollo económico y social sustentable, la consolidación de la democracia, el fortalecimiento de la sociedad civil, la transparencia y el combate a la corrupción. Para obtener más información sobre el trabajo que realiza Fundación ETHOS, favor de consultar nuestra página web:

www.ethos.org.mx

Acerca de Fundación IDEA



Fundación IDEA es uno de los primeros *Think Tanks* de política pública en México. IDEA es una organización sin fines de lucro, independiente y apartidista, cuya misión es diseñar y promover políticas públicas innovadoras que generen igualdad de oportunidades para los mexicanos a través del desarrollo económico y la reducción de la pobreza, así como ser una fuente confiable de análisis independiente para funcionarios de gobierno y el público en general. Nuestra visión es un México sin pobreza con una economía vigorosa, donde los funcionarios públicos tomen decisiones con un entendimiento claro de sus diferentes opciones y los ciudadanos tengan la información y los mecanismos necesarios para exigir a sus gobernantes que rindan cuentas de sus decisiones y desempeño. Para conocer más sobre Fundación IDEA y los proyectos que ha desarrollado, visite:

www.fundacionidea.org.mx

