



ethosfundación

en colaboración con



Serie: El Gasto Social en México



Serie: El Gasto Social en México

Transparencia
en el Presupuesto Social
Volumen 2

© 2008, Avance-Análisis, Investigación y Estudios para el Desarrollo, A.C./ Fundación IDEA, A.C.

Coordinadores de proyecto

Liliana Alvarado Baena
Mariana Campos Villaseñor

Equipo de trabajo

Raúl Abreu Lastra, Rodrigo Alcázar Silva 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: Marco Antonio López Silva, Mauricio Rodas Espinel 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

Todos los derechos están reservados. Ni esta publicación ni partes de ella pueden ser reproducidas, almacenadas mediante cualquier sistema o transmitidas, en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, de fotocopiado, de grabado o de otro tipo, sin el permiso previo de Avance-Análisis, Investigación y Estudios para el Desarrollo, A.C. y Fundación IDEA, A.C.

Primera Edición, noviembre de 2008

Impreso en México

ISBN: 978 607 95125 0 7

Acrónimos

AA	Actividades de Apoyo
AP	Actividad Prioritaria
APF	Administración Pública Federal
ASF	Auditoría Superior de la Federación
CEOP	Centro de Estudios de Opinión Pública
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CL	Congreso Local
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DPEF	Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación
FMI	Fondo Monetario Internacional
IBP	<i>International Budget Partnership</i>
IETU	Impuesto Empresarial a Tasa Única
ILIF	Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación
ISR	Impuesto Sobre la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
LIF	Ley de Ingresos de la Federación
LISR	Ley del Impuesto Sobre la Renta
LIVA	Ley del Impuesto al Valor Agregado
OA	Otras Actividades Relevantes
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PGF	Presupuesto de Gastos Fiscales
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPEF	Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación
RLFPRH	Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
SAT	Servicio de la Administración Tributaria
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
UE	Unión Europea

Índice

Resumen ejecutivo	7
Introducción	11
1. Sobre la transparencia presupuestaria	15
1.1. Definiciones de transparencia presupuestaria	16
2. Antecedentes de la transparencia presupuestaria en México	23
2.1. En el gasto directo	24
2.2. En los gastos fiscales	27
3. Hallazgos sobre la falta de transparencia en el presupuesto social	29
3.1. En el gasto directo	30
3.1.1. Análisis de la Clasificación programática funcional 2008	31
3.1.1.1. Producción y prestación de bienes y servicios sociales	32
3.1.1.2. El gasto social descentralizado	37
3.1.1.3. Los programas de subsidios	41
3.1.1.4. Problema con la coherencia de la información en el tiempo	43
3.1.1.5. Las actividades de apoyo y otras actividades	44
3.1.2. Información sobre el curso del gasto social	48
3.1.3. Difusión de la información	50
3.2. En los gastos fiscales	51
3.2.1. Discrecionalidad en los gastos fiscales	51
3.2.2. Los gastos fiscales y el proceso presupuestario	53
3.2.3. Cantidad y calidad de la información	56
3.2.4. Rendición de cuentas	61
Conclusiones y recomendaciones	67
Anexos	75
Fuentes citadas	87

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.

El primer volumen se publicó en julio del presente año. En él se buscó responder qué es el gasto social a partir de tres dimensiones: *quién lo gasta, para qué se gasta y cómo se gasta*. Con respecto a éstas, se recomendó 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.

El segundo volumen surgió a partir de las limitaciones que se encontraron durante el proceso de investigación sobre el tema del gasto social. Los principales obstáculos se identificaron cuando se intentó analizar el gasto social tomando como referencia el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y el Presupuesto de Gastos Fiscales (PGF). Fue así como se detectó que no se cuenta con información completa, relevante, oportuna y adecuada para el usuario.

Se considera que la información está completa cuando ofrece una perspectiva de la cantidad total de recursos públicos que se erogan para financiar propósitos sociales a lo largo del tiempo (presente, pasado y futuro), así como de los programas y actividades que se financian con estos recursos. Sin embargo, no basta que la información esté completa, a su vez debe ser relevante. Esto quiere decir que la información debe presentarse también en forma digerida, proveer una perspectiva coherente de los beneficios y los costos asociados a la política social, y al mismo tiempo ser útil para la toma de decisiones sobre la asignación del gasto. Adicionalmente ésta debe ser oportuna. La utilidad de la misma depende de su temporalidad, a pesar de ser necesaria y relevante puede no ser útil si se pone a disposición del público en forma tardía. Por último, la información debe ser adecuada para el usuario, dado que es imperante reconocer la diversidad de la audiencia interesada: el público en general, la sociedad civil organizada, la academia, los legisladores, funcionarios públicos, entre otros.

Del análisis del presupuesto social se desprende lo siguiente:

1. Después de la crisis económica de 1994-95, en México se fortalecieron los esfuerzos por aumentar la transparencia presupuestaria. En particular, en el ámbito social la puesta en marcha de la evaluación de los programas sujetos a reglas de operación representa un avance significativo en materia de transparencia y rendición de cuentas. A pesar de ello, esta práctica sólo incide en los programas federales que representan entre 10% y 16% del gasto social.
2. No hay un dato consolidado que exprese la cantidad de recursos que los gobiernos locales recaudan directamente para financiar propósitos sociales.
3. De los recursos que la Federación destinó al gasto social en 2008 (1.13 billones de pesos), 32% se canaliza a los gobiernos locales. Sin embargo, no hay información desagregada a nivel programa presupuestario sobre las actividades que se desempeñan con este gasto.
4. Otro 24% se destina a la provisión de bienes y servicios públicos que aún no se administran bajo esquemas de control de calidad, a pesar de que la evaluación de programas y servicios favorece la transparencia y

rendición de cuentas. En otros países, desde hace varias décadas, se han implementado este tipo de prácticas.

5. En algunas áreas del gasto social, se destina una proporción de recursos mayor al 20% en actividades de apoyo, las cuales no tienen una función estratégica.
6. La transparencia en lo relativo a los gastos fiscales está limitada debido a que éstos no están clasificados en el PGF como lo está el gasto directo en el PEF.
7. Para 2008, se estima que los gastos fiscales correspondientes al Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) ascenderán a aproximadamente 1% del PIB, mientras que los del Impuesto al Valor Agregado (IVA) se calculan en alrededor de 2% del PIB, a pesar de que este último impuesto se estableció hace más de 20 años. Lo anterior habla del aumento en la cantidad de gastos fiscales que se han autorizado en el IETU en menos de un año.
8. No se publica un documento que demuestre que la aprobación de todos los gastos fiscales está sujeta a los criterios de eficiencia económica, no discriminación, temporalidad definida y progresividad, como estipula la Ley de Ingresos de la Federación (LIF).
9. Los gastos fiscales no están sujetos al mismo escrutinio que el PEF, a pesar de que inciden en el balance público. Asimismo, no se revisan periódicamente, ni se auditan.

De los hallazgos se desprenden las siguientes recomendaciones: i) establecer estándares mínimos de transparencia para el PEF y el PGF; ii) que la información relativa a los gastos directos y gastos fiscales con fines sociales sea completa, relevante, oportuna y adecuada para el usuario; y iii) a la sociedad civil se le sugiere promover un escrutinio más estricto y persistente sobre los procesos de rendición de cuentas relacionados con el uso de recursos públicos.

Finalmente, se exhorta al gobierno a comprometerse a acelerar el ritmo en el camino hacia una mayor transparencia en el presupuesto social. Ello con el ánimo de que se genere información de mayor calidad que permita al público interesado participar de una forma más activa en la toma de decisiones concernientes a la gestión del gasto social.

La transparencia en el presupuesto social

Introducción



Introducción

En el contexto del gasto del Gobierno Federal (Anexo 1), se ha discutido en diversos foros de opinión pública la necesidad de implementar distintas reformas para fortalecer la estructura de las finanzas públicas.¹ También es sabido que ha habido una falta de acuerdo sobre varios de estos cambios, por lo que actualmente se siguen postergando. No obstante, en el ámbito de la administración de recursos públicos es importante empezar por fortalecer la credibilidad del gobierno, ya que ésta puede favorecer la aprobación de las reformas.

En este tenor, la transparencia y la rendición de cuentas son ingredientes esenciales para fortalecer la credibilidad de los ciudadanos hacia el gobierno. Por un lado, con el ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas, el Estado hace evidente su compromiso para informar a la sociedad sobre la gestión de los recursos públicos y, al mismo tiempo, favorece un espacio más participativo. Por otro lado, hace posible que un mayor número de personas, tanto al interior del gobierno como fuera de éste, cuenten con más y mejor información sobre los retos y las opciones que enfrenta la política de gasto, lo que a su vez puede mejorar la toma de decisiones.

En particular, durante la realización de este estudio se detectó que los documentos más relevantes con respecto a la política de gasto público; PEF y el PGF, aún presentan serias limitaciones para ofrecer una perspectiva completa del gasto público y, por ende, del gasto social. Lo anterior dificulta una promoción efectiva de reformas para mejorar la capacidad de gasto.

1. Propuesta de reforma para ampliar la base del IVA en 2001, reforma energética pendiente para presentarse en 2008, entre otras.

Con respecto al ritmo de crecimiento del gasto social, éste ha superado el del gasto público, ya que en los últimos diez años el primero incrementó 84% en términos reales. En contraste con esta evolución, la información sobre el gasto social en México continúa siendo deficiente. En particular la información de la Clasificación programática funcional contenida en el PEF presenta serias insuficiencias en torno a la cantidad, claridad y relevancia de la información a disposición del público, por lo que la transparencia y rendición de cuentas se encuentran aún limitadas.

La Federación destinará 24% del gasto social directo (del PEF de 2008) en la provisión de bienes y servicios sociales. A pesar de la magnitud que representa, aún no se genera información oficial y en forma periódica sobre la calidad de los mismos. En primera instancia, esta falta de información no permite identificar la problemática en la provisión de bienes y servicios de tipo social, lo cual disminuye su potencial de mejora. En segunda instancia, limita el aumento en la eficiencia del gasto que financia estos bienes y servicios.

A partir de 1998, quedó asentada la transferencia de una porción del gasto social directo a las entidades federativas con el fin de que éstas lo ejercieran. En 2008 este monto representará 32%. A pesar de que estas transferencias se llevan a cabo desde hace diez años, aún no existe información consolidada a disposición del público sobre el ejercicio de estos recursos. Cabe mencionar que su asignación se autoriza mediante el PEF, a pesar de la falta de información que presenta esta porción de gasto social.²

Con respecto a los gastos fiscales con fines sociales –la pérdida recaudatoria que la Federación asume con el fin de proveer bienestar social– existe una gran opacidad en torno al manejo de los mismos. El proceso de autorización es discrecional debido a que no existen lineamientos claros que especifiquen bajo qué circunstancias es pertinente otorgar tratos fiscales preferenciales.

Asimismo, la cantidad y calidad de la información presentada en el PGF es limitada; por ejemplo, en comparación con la de Australia. En consecuencia, al interior del gobierno y del aparato legislativo, la información que se intercambia con respecto a este tema es muy escasa y, por ende, el debate sobre el mismo es casi nulo.

2. A diferencia del gasto social que la Federación eroga directamente, los recursos que se transfieren a las entidades federativas no se clasifican por tipo de programa presupuestario (Figura 3).

Además, el proceso de evaluación, el cual conlleva a una mayor rendición de cuentas, no está suficientemente desarrollado en comparación con el del PEF. La Federación deja de ingresar miles de millones de pesos cada año a través de los tratos fiscales preferenciales, los cuales no están sujetos a un proceso de aprobación ni evaluación periódica. Una vez que se autoriza una concesión fiscal en las leyes tributarias correspondientes, no se vuelve a revisar de forma sistemática la pertinencia de esta modificación, por lo que cada año la Federación sigue dejando de recaudar recursos públicos sin evaluar la conveniencia de mantener tales medidas.

La fragilidad de la capacidad de gasto (Anexo 1) no sólo está definida por la inestabilidad de los ingresos petroleros, sino también por el bajo nivel de recaudación tributaria. A su vez, el bajo nivel de recaudación puede estar asociado con la falta de control y transparencia en el manejo de los gastos fiscales de la Federación.

El presente estudio está enfocado en la transparencia presupuestaria del gasto social, la cual es un ingrediente fundamental en la rendición de cuentas y en la eficiencia del gasto en este sector. Precisamente por la importancia de la transparencia presupuestaria, organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI) han realizado un esfuerzo por reunir un conjunto de prácticas recomendadas para incrementar la transparencia en los presupuestos públicos. Con base en las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el FMI, en este volumen se describirá un conjunto de hallazgos sobre los problemas de transparencia que obstaculizan una rendición de cuentas apropiada, lo cual limita las posibilidades de tomar decisiones de gasto más eficientes. Cabe resaltar que las recomendaciones que hacen estos organismos se elaboran con base en las prácticas que siguen varios países de distintos niveles de desarrollo.

El estudio inicia con una reflexión sobre qué es la transparencia presupuestaria de acuerdo con organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil. En segundo lugar se comenta cuál ha sido la evolución de la transparencia presupuestaria en México. En tercer lugar se expondrán los hallazgos sobre la falta de transparencia presupuestaria que incide en el gasto social que la Federación ejerce, tanto en forma directa como a través de los gastos fiscales con fines sociales.

1

Primera parte

Sobre la transparencia presupuestaria



Sobre la transparencia presupuestaria

1.1. Definiciones de transparencia presupuestaria

De acuerdo con la organización Transparencia Internacional, la transparencia es un principio que define la relación entre los tomadores de decisiones y los grupos de población afectados por las medidas que los primeros solventan. De la definición se interpreta que una relación transparente es aquella que permite a los grupos afectados por las decisiones de terceros conocer los hechos básicos inherentes a esas decisiones, al igual que los mecanismos y procesos que condujeron a esas decisiones. No es suficiente saber qué decisiones se toman, la transparencia también implica el acceso a la información sobre la forma en que se toman dichas decisiones. En la página de Transparencia Internacional (*Transparency International*) en la sección de preguntas y respuestas se define transparencia de la siguiente manera: La transparencia es el principio que permite a aquellos afectados por las decisiones (...) no sólo conocer los hechos básicos de esas decisiones, sino también conocer los mecanismos y procesos que las determinan. Es el deber de los servidores públicos, administradores y fideicomisarios de actuar visiblemente, predeciblemente y de manera comprensible.³

La transparencia adquiere mayor relevancia en el ámbito público de una sociedad. En particular porque da la posibilidad a los gobernados de confirmar si las decisiones que toman sus representantes se rigen conforme a las reglas establecidas y permite conocer cómo se toman las decisiones, así como los costos y los beneficios asociados a éstas. De acuerdo con Fundar, Centro

3. Traducción del inglés al español de las autoras.

de Análisis e Investigación (Anexo 2), la transparencia gubernamental es una condición en la que se desenvuelve el quehacer público; es cuando las razones de “toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de esa decisión, son accesibles, claros y se comunican al público en general” (Fundar, 2003:4).

Entendida de esta manera,

“La transparencia implica varias ventajas: favorece el apego a la ley, el uso mesurado de los recursos públicos, reduce los márgenes de discrecionalidad con los que se interpreta la ley e impele a comportarse con honestidad y responsabilidad en el ejercicio de la autoridad pública”. (Fundar, 2003:4)

En pocas palabras, la transparencia es el ingrediente fundamental en el proceso de rendición de cuentas. En contraste, la falta de transparencia incrementa la asimetría de información entre gobernados y gobierno, por lo que i) aumentan los incentivos para que los gobiernos actúen bajo su propia dirección, la cual no necesariamente responde a los intereses públicos; y ii) limita el análisis de la información gubernamental y, por ende, la posibilidad de mejora del quehacer gubernamental.

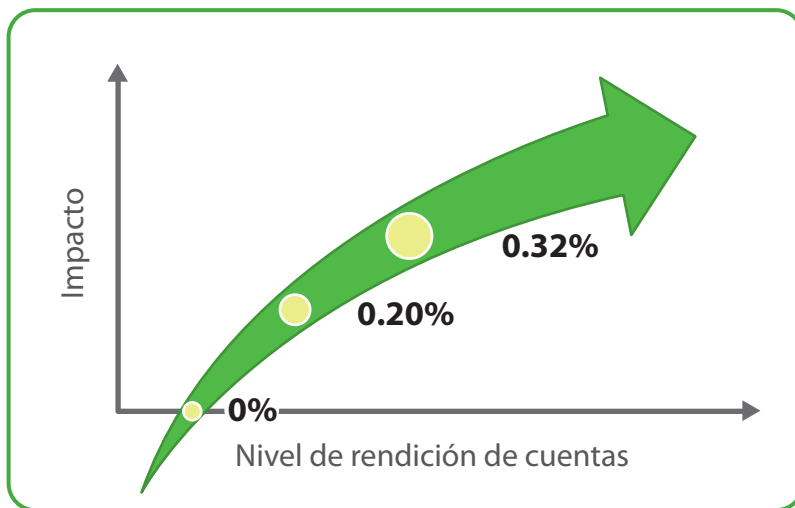
Por su parte, se considera que la transparencia presupuestaria adquiere especial relevancia en el quehacer gubernamental. El presupuesto es la médula espinal de la política de un gobierno: en él se inscribe la información resumida sobre el costo asociado a los programas y servicios gubernamentales, así como a los objetivos, prioridades y logros alcanzados con los diferentes instrumentos de política pública (OCDE, 2001).

En la literatura se encontró que el ejercicio de la transparencia presupuestaria puede derivar en dos grandes beneficios, los cuáles generan incentivos para aumentar la eficiencia del gasto (FMI, 2007). En primer lugar ayuda a tomar decisiones mejor informadas como resultado de que una mayor cantidad de personas cuentan con más y mejor información de la actuación gubernamental. En segundo lugar los ciudadanos y la sociedad civil tienen la oportunidad para exigir que los gobernantes rindan cuentas y, en su caso, que se responsabilicen de las decisiones de política pública que toman.

En particular, el FMI considera que la transparencia fiscal en algunos países ha permitido que analistas e instituciones participantes en el mercado de capitales se mantengan mejor informados sobre la situación de las finanzas públicas. La disminución en la incertidumbre sobre el quehacer gubernamental ha ocasionado que disminuyan las tasas de interés a las que estos gobiernos tienen acceso para colocar deuda, esta nueva relación con los mercados de capitales también los ha motivado a que los gobiernos busquen implementar políticas más sólidas y mantengan la estabilidad financiera (FMI, 2007).

Incluso se ha probado empíricamente que la efectividad del gasto público aumenta en países con mayor nivel de rendición de cuentas (Rajkumar, 2008). De acuerdo con Rajkumar –quien midió cómo incide un aumento del gasto en salud en la mortalidad infantil– por cada punto porcentual que aumente el gasto en salud, disminuye la mortalidad infantil en mayor medida en aquellos países con mejores prácticas de rendición de cuentas. El impacto es claramente mayor en países cuyo nivel de rendición de cuentas es alto (Figura 1).

Figura 1. Impacto del aumento del gasto en salud en la disminución de la mortalidad infantil, según niveles de rendición de cuentas



Fuente: Elaboración propia con datos de:
Rajkumar (2008) *Public spending and outcomes: does governance matter*

Con base en la lectura de definiciones de transparencia presupuestaria, así como del conjunto de recomendaciones del FMI y la OCDE (Cuadro 1), en este estudio entendemos como transparencia presupuestaria la práctica de poner a disposición de los interesados, en forma oportuna y sistemática, información que deberá ser completa, clara y relevante sobre el presente, pasado y futuro del ejercicio de los recursos públicos.

Cuadro 1. Buenas prácticas para la transparencia presupuestaria⁴

Código de buenas prácticas para la transparencia fiscal del FMI - 2007

En 1998, el FMI presentó la primera versión del Código de buenas prácticas en transparencia fiscal. Su intención principal era ofrecer una guía práctica para fortalecer la transparencia de los gobiernos. Durante los últimos diez años, el organismo ha trabajado en actualizar el Código con base en las experiencias de los países que han practicado sus recomendaciones. El organismo publicó la última versión del Código en 2007, la cual fue utilizada en la elaboración del presente estudio. A lo largo de los años, el Código se convirtió en un programa de evaluación de la transparencia presupuestaria en el que muchos países participan de forma voluntaria. Su popularidad ha confirmado que la transparencia fiscal es un factor fundamental en las prácticas recomendadas para la buena gobernabilidad de las instituciones públicas. Ésta ha servido para fortalecer la relación del gobierno con la sociedad civil y los mercados de capitales en muchos países. Por su éxito, el seguimiento de este Código es uno de los 12 estándares financieros que la comunidad internacional actualmente reconoce.

De acuerdo con el FMI, la transparencia es necesaria y benéfica para cualquier nación. Por ello, en principio, las recomendaciones incluidas en el Código pueden practicarse sin importar el contexto de desarrollo. El Código lo integran cuatro grupos de recomendaciones, los cuales forman los pilares de la transparencia fiscal:

- Claridad en los roles y responsabilidades del gobierno general: incluye a todas las organizaciones de la Federación y las entidades federativas.
- Apertura de información durante el proceso presupuestario: la aprobación del presupuesto, el ejercicio y control del gasto deben darse en un contexto donde se pueda vislumbrar la situación de las finanzas públicas en el mediano plazo, se conozcan los costos de los riesgos y las posibilidades de los mismos, así como los procesos que sigue la toma de decisiones.
- Disponibilidad de información al público: la información presente, pasada y futura debe ponerse a disposición del público sistemáticamente. Asimismo, debe ser clara, suficiente y relevante; de manera que se fomente el análisis y la rendición de cuentas.

4. (a) FMI (2007) *Manual on Fiscal Transparency* y (b) OCDE (2001) *Mejores prácticas para la transparencia presupuestaria*.

- Garantía de integridad de la información: las clasificaciones y la contabilidad utilizadas deben cumplir con estándares internacionales, el gasto ejecutado debe reconciliarse con las proyecciones y con el gasto autorizado, las transacciones financieras y el comportamiento de los servidores públicos con respecto a éstas puede ser monitoreado y debe ser auditado por un cuerpo autónomo.

Mejores prácticas presupuestarias de la OCDE – 2001

En 1999, los funcionarios de las oficinas de presupuesto público solicitaron al Secretario de la OCDE integrar una lista de mejores prácticas presupuestarias basadas en las experiencias de los propios países. Fue en 2001 cuando la OCDE puso a disposición del público la lista que contiene esas prácticas, misma que se integra por tres partes:

- Una serie de documentos y reportes que los gobiernos deben producir.
- El contenido específico que deben considerar dichos documentos y reportes.
- Recomendaciones específicas para asegurar la calidad e integridad de los documentos y reportes.

La OCDE aclara que las mejores prácticas se diseñaron para fungir como una herramienta de referencia para países miembros y no miembros de la organización. Sin embargo, no representan una referencia formal y estandarizada para fortalecer la transparencia presupuestaria.

En el contexto del gasto social, la definición anterior implica que la información debe primero ser completa; es decir, la información debe ofrecer una perspectiva del universo de recursos públicos que se erogan para financiar propósitos sociales a lo largo del tiempo (presente, pasado y futuro) y de las actividades y programas que financia. No basta que la información sea completa, también debe ser relevante. Esto quiere decir que no es suficiente publicar una multitud de datos y reportes, también es necesario analizarlos y presentar la información en forma digerida para que sea útil en la toma de decisiones sobre el curso del gasto. Ésta debe ofrecer una perspectiva coherente de los costos y beneficios de la política social. De forma similar, la información debe ser oportuna.

La utilidad de la misma cambia en torno a su temporalidad; a pesar de ser necesaria y relevante puede no ser útil si se pone a disposición del público en forma tardía. Por último, la información debe ser adecuada para el usuario. Para comunicar efectivamente la información es imperante reconocer la diversidad de la audiencia interesada en dar seguimiento al gasto social: el público en

general, la sociedad civil organizada, la academia, los legisladores, servidores públicos, ente otros. El gobierno debe facilitar el acceso y el entendimiento acerca del manejo de recursos a cada tipo de usuario.

Con respecto al presupuesto social, la transparencia es una pieza fundamental que debe ofrecer información en los términos comentados anteriormente:

- ¿Cuántos recursos emplea el gobierno en todos sus niveles para financiar su función social?
- ¿Cuáles son los programas y actividades que financia el gasto social?
- ¿Qué beneficios arrojan los programas y servicios sociales y a quiénes?
- ¿Cuál es el compromiso del Estado para difundir información a los interesados y con qué periodicidad?

Figura 2. Definiciones sobre transparencia presupuestaria⁵

Definiciones de transparencia fiscal o presupuestaria	
FMI	OCDE
“Apertura de información al público en cuanto a la estructura y funciones del gobierno, las intenciones de las políticas fiscales, las cuentas del gobierno, y las proyecciones del futuro de las políticas fiscales“	“Se define como la apertura total de la información fiscal pertinente de manera sistemática y de conformidad con tiempos bien establecidos“

Asimismo, se encontró en la literatura que la transparencia es una práctica que no depende únicamente del compromiso del Estado. En relación con este punto, se encontró que “suele argumentarse que la educación favorece la cultura democrática” e incluso que “(...) las diferencias en la escolaridad son un factor causal de suma importancia para explicar no sólo las diferencias en la democracia, sino también de forma más general en las instituciones políticas (...)” (Acemoglu, 2005:44).⁶ Lo anterior puede sugerir que entre más educada esté la sociedad, mejor posición tendrá para exigir rendición de cuentas.

En el caso particular de México, Gonzálo Hernández, experto en la creación del sistema de monitoreo y evaluación de los programas sociales de la Secretaría

5. (a) FMI (2008) *How does the IMF encourage greater transparency?* (b) OCDE (2001) *Mejores prácticas para transparencia presupuestaria*.

6. Traducción del inglés al español de las autoras.

de Desarrollo Social (SEDESOL), manifestó que tiene una gran importancia que alguien demande la información que resulta de estos sistemas.⁷ Aclaró que un donante internacional (el Banco Interamericano de Desarrollo) fue de los primeros agentes interesados en solicitar información sobre el desempeño de un programa social en México. En particular solicitó que se evaluara PROGRESA (un programa social predecesor del actual Oportunidades). También explicó que en el caso de una empresa privada, es muy claro quién es el interesado en obtener información sobre el desempeño del negocio, así como qué información busca saber. El dueño está interesado en saber sobre las utilidades que le genera el negocio, y por eso éstas se monitorean en todas las empresas. En el caso del ámbito social, el cliente no siempre se manifiesta tan claramente y no tiene siempre resuelto qué quiere saber. Por esta razón, es muy importante el papel que juega el Congreso, la sociedad civil, los beneficiarios de los programas y servicios sociales, entre otros, en identificarse como los dueños o accionistas del acontecer de la política social y exigir información sobre los beneficios que ésta genera.

7. Monitoreo y Evaluación de programas sociales en México, conferencia para el Banco Mundial que tuvo lugar en 2003.

2 Segunda parte

Antecedentes de la transparencia presupuestaria en México



Antecedentes de la transparencia presupuestaria en México

2.1. En el gasto directo

En México el contexto de la transparencia de las finanzas públicas se transformó desde hace más de una década. Hasta la crisis de 1994-95, la información sobre finanzas públicas se caracterizaba por un alto nivel de discrecionalidad (FMI, 2002). Cabe mencionar que la falta de transparencia incluso intensificó los efectos de la crisis financiera que se desató en esos años y ello motivó parcialmente la transformación hacia una mayor transparencia fiscal, que desde luego incidió positivamente en la transparencia del gasto social. Entre los avances más importantes que se han consolidado desde entonces, encontramos:

- Creación de la Nueva Estructura Programática (NEP) de los gastos, la cual mejoró la compatibilidad entre las diversas clasificaciones del gasto, a partir de esta clasificación se mejoró la calidad de la información del gasto social.
- Puesta en marcha de varios sistemas de información para el control de recursos financieros y humanos (Sistema Integral de la Administración de las Finanzas Federales y Sistema Integral de la Administración de Recursos Humanos).
- Regulación más clara en torno a la suscripción de contratos entre el sector público y el privado.
- Menor discrecionalidad en las transferencias de recursos a entidades federativas y municipios.
- Creación del órgano autónomo auditor, la Auditoría Superior de la

- Federación (ASF).
- Múltiples reformas a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) para:
 - Regular la disciplina fiscal.
 - Limitar la discrecionalidad del manejo de recursos excedentes del petróleo.
 - Auditar las operaciones cuasi fiscales.⁸
 - Homologar la contabilidad gubernamental entre los distintos niveles de gobierno.
 - Creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), de la cual deriva el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
 - Evaluación de los programas federales de subsidios sujetos a reglas de operación.
 - Impulso de medidas para evaluar el desempeño y fomentar el presupuesto por resultados a partir de 2008.

Un comportamiento similar se ha producido en el terreno social. Es decir, ha habido un avance significativo, pero que aún no es suficiente. “Durante los años noventa se realizaron las primeras evaluaciones aisladas a programas sociales (...)” (M&E, 2006:52). Sin embargo, no se generaba información en forma sistemática. Fue hasta 2004 que se institucionaliza este proceso, cuando se aprueba la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y se crea el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL).

El avance más significativo en la transparencia del presupuesto social es la implementación de los esquemas de evaluación de los programas sociales con reglas de operación. A partir de 2006, el CONEVAL ha coordinado las evaluaciones de los programas sociales sujetos a reglas de operación. Esta iniciativa coloca a México a la vanguardia a nivel internacional (M&E, 2006), ya que son pocos los países que llevan a cabo estas evaluaciones. El gasto asignado a este tipo de programas en el PEF de 2008 representa entre 10% y 16% del gasto social directo. Cabe resaltar que a pesar de la mejora que implica esta medida, sólo tendrá efecto en una porción menor del gasto social. Aún queda pendiente la evaluación de los servicios sociales, los cuáles absorben una mayor porción del gasto.

8. Es la parte de los recursos públicos que no está sujeta a todos los controles como lo están el resto de los recursos.

Los logros anteriores demuestran que ha habido un avance significativo. Sin embargo, paradójicamente, también queda mucho camino por recorrer para fortalecer las prácticas de transparencia y la rendición de cuentas (FMI, 2002). En los últimos años, se ha producido incluso una cantidad importante de información, pero ésta debe ser más clara, más relevante y, en algunos casos, más simplificada (FMI, 2002). Se requiere mayor precisión para atender las necesidades de los distintos usuarios de la información, sobre todo del Congreso de la Unión. Entre las principales recomendaciones del FMI para nuestro país destacan las siguientes:

- Completar la información de la actividad financiera del gobierno en todos sus niveles.
- Simplificar el sistema tributario y obtener mayor información sobre la gestión de los gastos fiscales.
- Estimar los costos asociados a los riesgos que enfrenta el equilibrio financiero.
- Extender el horizonte de la planeación financiera de las políticas públicas.
- Desagregar el análisis del gasto más allá de los datos por sector (económico, social y gobierno).
- Transparentar la elaboración de los supuestos que sostienen el marco de planeación del gobierno y actualizar éste con mayor frecuencia.
- Actualizar la información pasada del gasto público ante cambios en las clasificaciones para permitir el análisis de tendencias.
- Implementar un presupuesto por resultados, aquél que toma en cuenta el desempeño de los programas y actividades que financian.

2.2. En los gastos fiscales

Del Volumen 1 de la serie El Gasto Social en México, se desprende que los gastos fiscales son una pérdida recaudatoria, la cual deriva de los tratos fiscales preferenciales que el gobierno autoriza a ciertos contribuyentes de los diversos impuestos. En contraste con el avance en la transparencia del gasto contenido en el PEF (gasto directo), la transparencia en los gastos fiscales ha evolucionado a un ritmo menor. En 2002, se suscitó un avance que permitió transparentar más los recursos que se otorgan por medio del marco tributario; se presentó por primera vez el PGF al Congreso de la Unión.⁹ Este ejercicio se lleva a cabo anualmente con el objetivo principal de mantenerlo informado sobre el monto estimado de la pérdida recaudatoria, aquélla en la que incurrirá la Federación durante el año en curso y el siguiente año.

Los gastos fiscales están prácticamente fuera del sistema de controles tradicionales a los que están sujetos los gastos directos en el PEF, en parte porque en México se consideran gastos de una naturaleza distinta. Por ejemplo, no están sujetos a una revisión periódica, lo cual complica su modificación o eliminación, ante cambios en el contexto que los propició en un inicio. La cantidad y calidad de información presentada en el PGF resulta deficiente y poco útil para la toma de decisiones, dado que no es explícito en cuanto a los objetivos que persiguen los gastos fiscales. Adicionalmente, no están sujetos a evaluación; es decir, no se conoce el impacto de los beneficios otorgados. En este sentido, es importante que la información relacionada con los gastos fiscales también sea completa, relevante, oportuna y adecuada para los distintos tipos de usuarios.

Los gastos fiscales son una variable determinante en la sustentabilidad de las finanzas públicas porque inciden en el balance público. Éste es quizá el argumento más poderoso para someter los gastos fiscales a un escrutinio más estricto. En este estudio presentaremos prácticas y ejemplos internacionales sobre el manejo de la información asociada a los gastos fiscales.

9. De acuerdo con el Artículo 31 de la LIF para el ejercicio fiscal 2002, el cual no se encuentra disponible en el sitio de Internet de la SHCP.

3 Tercera parte

Hallazgos sobre la falta de transparencia en el presupuesto social



Hallazgos sobre la falta de transparencia en el presupuesto social

3.1. En el gasto directo

El gasto social directo ascenderá a 1.13 billones de pesos en 2008. Este monto está compuesto únicamente por recursos de origen federal; la participación de recursos de origen estatal es poco significativa. Sin embargo, el dato preciso de esta participación no se conoce, pero se estima que es así por el bajo nivel de recaudación total que impera a nivel estatal.¹⁰ El primer problema de transparencia que se identifica en el presupuesto social, que se ejerce en forma directa, es precisamente no contar con un dato agregado que indique la cantidad de recursos que los gobiernos locales invierten para financiar funciones sociales.

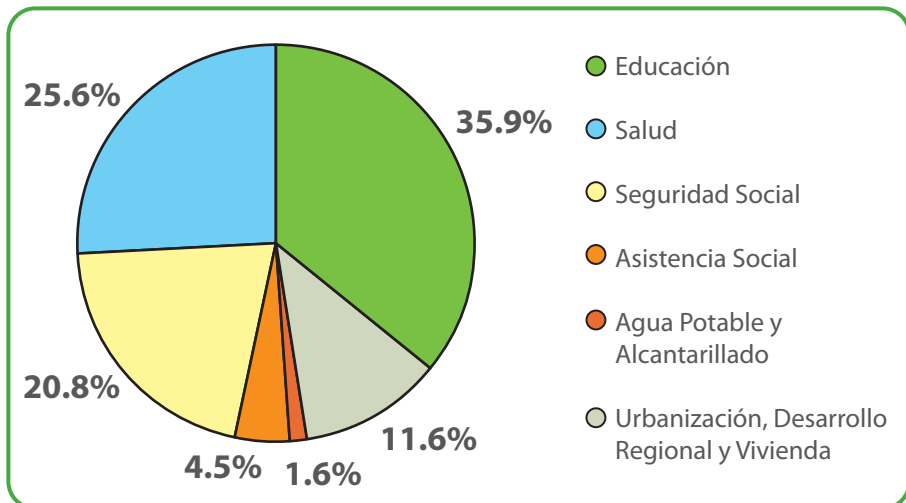
Con respecto a este punto, la OCDE menciona que el bajo nivel de recaudación tributaria contribuye significativamente a esta falta de transparencia, ya que en este contexto los gobiernos enfrentan una menor presión para rendir cuentas a la sociedad (Heady, 2007). El organismo menciona que “las entidades federativas deben recaudar más recursos propios de forma que sus ciudadanos asuman directamente los costos asociados a este aumento” (Heady, 2007, 53).¹¹ De esta forma, se impulsa que las sociedades locales exijan que se fortalezca la rendición de cuentas para así favorecer la transparencia a nivel estatal y con ello todos los beneficios que implica.

10. En 2006, la recaudación tributaria de las entidades federativas, sin considerar al Distrito Federal, representó en promedio 2.4 por ciento de sus ingresos totales y, en contraparte, los recursos transferidos por la federación llegaron a 88.2 por ciento del total de sus ingresos (SHCP, 2007).

11. Traducción del inglés al español de las autoras.

No hay información completa sobre la cantidad de recursos públicos que ejerce el gobierno en todos sus niveles. En lo que se refiere al gasto social federal, éste se distribuye en seis funciones o sectores sociales (Gráfica 1). El que absorbe la mayor parte es el educativo e incluye la educación básica, media superior, superior, posgrado, cultura y deporte, entre otros. Cabe mencionar que el 80% del gasto social se emplea en programas y políticas de los sectores educativos, salud y seguridad social.

Gráfica 1. Distribución del gasto social por funciones de gasto, 2008



Fuente: Elaboración propia con datos de: SHCP (2008) Presupuesto de Egresos de la Federación.

3.1.1. Análisis de la Clasificación programática funcional 2008¹²

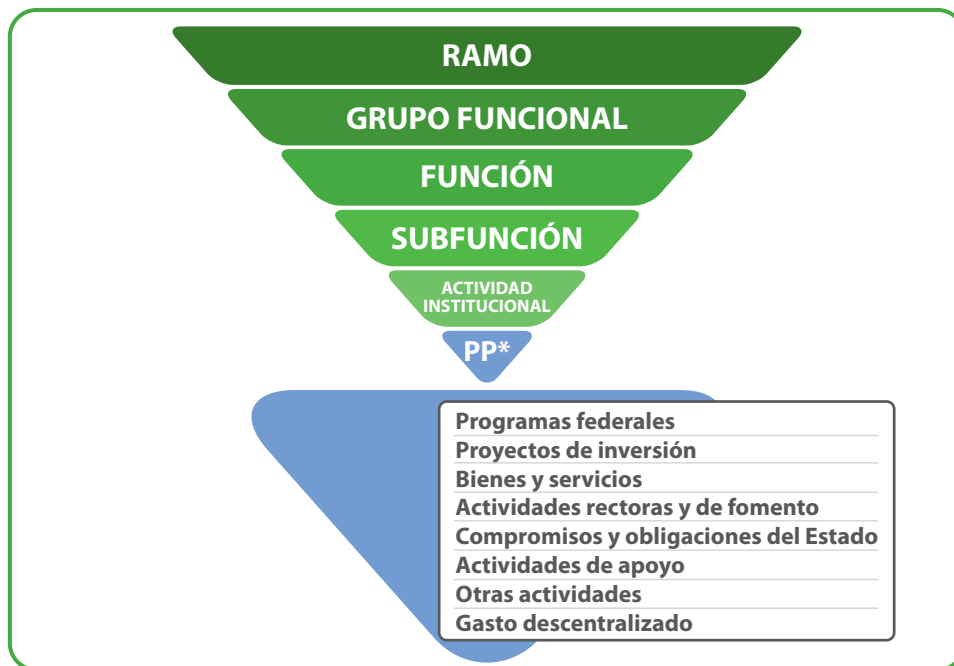
Con el fin de analizar para qué se gastan los recursos del presupuesto social es imperante acceder a datos desagregados más allá de las funciones de gasto, ya que sólo así es posible superar la perspectiva sectorial y de esta forma conocer con mayor detalle las actividades y programas que integran cada uno de los sectores sociales en los que se gasta.

La Clasificación programática funcional tiene la intención de mostrar el costo de las actividades y programas que conforman el gasto social. Esta clasificación la integra una estructura de datos (Figura 3) que especifica quién es el responsable

12. Para el análisis realizado en esta sección se utilizaron los datos contenidos en el "Análisis funcional programático económico del Presupuesto de Egresos de la Federación 2008", publicado por la SHCP.

del gasto (Ramo), qué función desempeña dicho responsable al ejercer ese gasto (Grupo funcional, función y subfunción), y qué actividades y programas integran cada una de las funciones que desempeñan los responsables (Actividad Institucional en 2007 y Programa Presupuestario en 2008).

Figura 3. Clasificación programática funcional del PEF, 2008



*PP: Programa presupuestario

3.1.1.1. Producción y prestación de bienes y servicios sociales

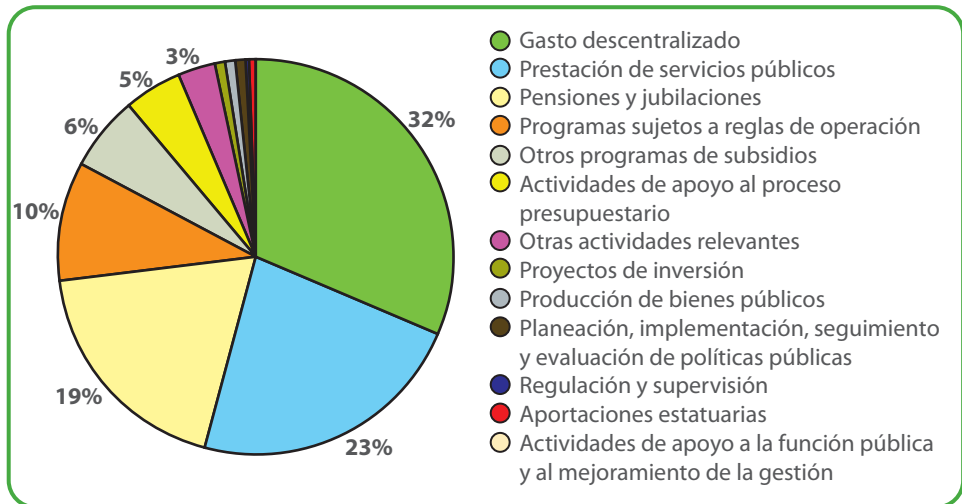
Con base en la información de la Clasificación programática funcional, se desprende que del 1.13 billones de pesos aproximadamente 24% del gasto social se destina a la producción y prestación de bienes y servicios sociales para la población (Gráfica 2). Entre éstos se encuentran los servicios de educación, salud, agua, drenaje y urbanización.

La evaluación del desempeño de los programas y servicios sociales es un bastión de la transparencia y rendición de cuentas. En el año 2000, el Congreso

de la Unión solicitó que los programas sociales de subsidios se evaluaran, con el fin de lograr una mayor transparencia y rendición de cuentas, y no por alguna inquietud relacionada con el costo de los servicios (M&E, 2006). En contraste con los programas sociales de subsidios, a la fecha no hay información sobre el desempeño de los servicios sociales, en particular sobre la calidad de los mismos. Esto sucede a pesar de la importancia que este rubro tiene por la cantidad de recursos que absorbe y por el potencial de incidir en el bienestar de la población. Resulta necesario disponer de esta información debido a que es una práctica fundamental para que el gobierno revise continuamente que los servicios sociales que provee sean consistentes con sus objetivos y que tenga la capacidad de controlar el nivel de calidad en los servicios sociales que ofrece.

Actualmente no se cuenta con información relevante sobre el desempeño de estos servicios. Cabe resaltar que sí existen esfuerzos aislados para ofrecer información sobre aspectos relacionados con el control y calidad de algunos de ellos, pero aún no se consolida un sistema de información para llevar a cabo un ejercicio oficial y sistemático que mida la calidad de los bienes y servicios que se prestan.¹³

Gráfica 2. Distribución del gasto social por programa presupuestario, 2008



Fuente: Elaboración propia con datos de: SHCP (2008) Presupuesto de Egresos de la Federación.

Nota: Las secciones de la gráfica que no contienen etiqueta de dato, representan un gasto igual o menor a 1% del total del gasto social

13. El Instituto Nacional de Salud Pública efectúa una encuesta anual de salud y nutrición (ENSANUT) en la cual ofrece información sobre indicadores de calidad de algunos centros de salud.

En el PEF se pueden encontrar datos sobre los insumos que el gobierno adquiere para proveer a la población bienes y servicios sociales. Esta información, más que ser una medida del éxito de los servicios públicos en el bienestar de la población, es una perspectiva del esfuerzo que el gobierno en su conjunto lleva a cabo para brindar dichos bienes y servicios. A este respecto, las prácticas de transparencia establecen que no basta que exista información disponible sobre los insumos involucrados, si no que la información debe ser al mismo tiempo relevante, es decir, que en medida de lo posible se cuente con información sobre los resultados, el impacto o bienestar en los que se traducen los recursos.

Para que la información sea de mayor relevancia se debería i) medir la satisfacción de los usuarios de los servicios; ii) medir la operación de los servicios; y iii) apoyar consistentemente la toma de decisiones sobre mejora continua. De esta forma se promueve la credibilidad del gobierno y se favorece la eficiencia de la asignación del gasto en servicios sociales.

Actualmente el sector asistencial en otros países ya enfrenta las mismas exigencias que otros sectores (como el de negocios) han enfrentado desde hace varias décadas (Garau, 2005). Independientemente de la constitución jurídica y sector de actividad al que pertenecen, todas las organizaciones se enfrentan a mercados cada vez más competitivos con clientes más exigentes. Actualmente ya no se encuentra a discusión que toda organización debe controlar la calidad de sus productos o servicios, ya sea ésta pública o privada, lucrativa o no lucrativa (Garau, 2005). No existe una razón de fondo para que los ciudadanos esperen menores niveles de calidad en los servicios que proveen las oficinas públicas. En particular, los servicios sociales se están integrando lentamente, pero en forma constante, en el mundo real de la administración de servicios, similar a la del sector privado.

En otras regiones del mundo, como en Estados Unidos y la Unión Europea (UE), se cuenta con una vasta historia de esfuerzos por medir la calidad de los servicios sociales (Cuadro 2). En el primer caso, en 1955 se institucionaliza una comisión en el sector salud encargada de vigilar que se implementen sistemas de gestión de la calidad para disminuir los riesgos inherentes al manejo de enfermedades y pacientes hospitalizados en las instituciones de este sector. En el segundo caso, los países miembros de la UE han adoptado un marco

común para evaluar la calidad de los servicios públicos en general. En España el esfuerzo comenzó desde 1980 y se institucionalizó con la formación de una organización encargada de evaluar la calidad del sistema educativo, entre otros.

Cuadro 2. Los sistemas de gestión de la calidad en los servicios sociales¹⁴

¿Qué son los sistemas de gestión de la calidad?

Una organización es un conjunto de procesos orientados a materializar la misión que tiene. La gestión de los procesos es la manera en cómo se desarrollan, miden, evalúan y mejoran, entre otros. La implementación de un sistema de gestión de la calidad requiere al menos de:

- Estándares de calidad
- Sistemas para medir la provisión del servicio
- Un proceso de retroalimentación de los usuarios

Breve historia de la gestión de la calidad en el sector asistencial

A mediados del siglo XX, en Estados Unidos se forma la Joint Commission, una agrupación de escuelas profesionales que buscan el establecimiento de estándares de calidad para reducir las enfermedades causadas por el entorno hospitalario y todo tipo de problemas que afectan la recuperación de los pacientes hospitalizados. Esta organización es la que va expandir a nivel internacional el concepto de calidad asistencial, a través de acuerdos con organizaciones encargadas de este tema en otros países.

En España se fundó en 1983 la Asociación Española de Calidad Asistencial (SECA) y fue la encargada de difundir los conocimientos y métodos de este movimiento americano. Posteriormente, de 1998 a 2004 se intensificaron los esfuerzos por controlar la calidad en el sector asistencial. Durante este período se establece la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, texto donde se confirman y consolidan los sistemas de gestión y evaluación de la calidad de forma homogénea en todo el Estado español. Estos esfuerzos no se limitaron al sector salud, en el sector educativo se estableció el Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo (INECSE) para impulsar el desarrollo de sistemas de gestión de la calidad en los centros educativos. En forma alternativa, los ciudadanos establecieron el “Observatorio para la Calidad de los Servicios Públicos” que además de dar seguimiento a la gestión pública de servicios ha lanzado con éxito un premio a la calidad.

14. Garau (2005) Guía para la gestión de calidad de los servicios sociales.

En el año 2000 se celebró en Madrid la conferencia europea de los servicios sociales, y podemos afirmar que los siguientes temas centraron la atención en:

1. Aumentar y diversificar los servicios sociales para ofrecer más posibilidades de elección y así garantizar un mínimo de opciones de servicios, como son los servicios sanitarios y educativos.
2. Poner al usuario en el centro de sistema de servicios privados y públicos.
3. Involucrar la participación de los usuarios y sus familiares en la planificación y gestión de estos servicios.
4. Mejorar la información y la investigación para la mejora continua de los programas y servicios sociales.
5. Estandarizar servicios sociales en la CEE y al interior de los Estados miembros.

En el caso de España, aun no se cuenta con un modelo definido para medir la calidad ni un compromiso uniforme en las provincias. Sin embargo, se generó un Plan de Calidad orientado a la administración general del Estado, el cual consiste en desarrollar simultáneamente las siguientes iniciativas:

1. Cartas compromiso de estándares de calidad en los servicios
2. Autoevaluación de las unidades de atención y servicios
3. Premios a la calidad

La muestra más significativa del compromiso hacia la calidad de los servicios públicos en el continente europeo es la adopción coordinada de todos los Estados miembros de la Unión Europea (UE) del *Common Assessment Framework* –marco teórico de evaluación de la calidad. Se espera que este modelo introductorio a la gestión de la calidad se implemente en todos los servicios públicos de esta región. En este tenor, en Europa la búsqueda de la calidad de los servicios sociales públicos fue primeramente una respuesta al contexto internacional y, en segundo lugar, ha sido una herramienta exitosa para garantizar el cumplimiento de los derechos sociales y para redirigir la obligación de los encargados de proveer estos servicios.

3.1.1.2. El gasto social descentralizado

Antecedentes

Uno de los cuatro pilares del Código de buenas prácticas de transparencia en el manejo de recursos fiscales —publicado por el FMI en 2007— estipula que debe haber absoluta claridad en los roles y responsabilidades que desempeñan las instituciones que componen al gobierno en todos sus niveles para facilitar la transparencia y rendición de cuentas.¹⁵ Lo anterior implica que: i) debe estar normado el qué debe hacerse y quién debe hacerlo al interior del gobierno; ii) debe ser coherente y clara esa normatividad; y iii) dicha normatividad debe estar a disposición del público.

A partir de 1998, surgió el Nuevo Federalismo,¹⁶ una iniciativa para dotar de presupuesto social a los gobiernos de las entidades federativas y los municipios. En 2008, 32% del gasto social federal (Gráfica 2) —una cantidad significativa— será transferida a los gobiernos de los estados y municipios vía las Aportaciones federales a entidades federativas y municipios ó Ramo 33.¹⁷ Al interior de las funciones del gasto social la proporción de recursos descentralizados aun puede ser mayor (Gráfica 3). Tal es el caso del gasto en educación, este año aproximadamente 50% del gasto total en educación se ejercerá localmente. Incluso en el caso específico de la educación básica éste alcanzará el 80% (Anexo 3).

En teoría, la descentralización ayuda a incrementar la eficiencia del gasto, ya que en principio el gobierno central está en una mejor posición para distribuir los recursos fiscales entre las entidades federativas; y estas entidades, a su vez, están en mejor posición de ejercer los recursos porque cuentan con información más detallada de las necesidades locales y los insumos disponibles (Scott, 2003). Sin embargo, a diez años de la descentralización del gasto social, no podemos medir empíricamente los efectos de la descentralización.¹⁸

15. Esta definición se refiere al gobierno en su totalidad; es decir, contempla todos los Poderes de la Unión y los niveles de gobierno que integran la Federación: el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con todas las dependencias centrales, todo tipo de organismos gubernamentales, empresas paraestatales, así como todas las contrapartes en los gobiernos de las entidades federativas y municipios.

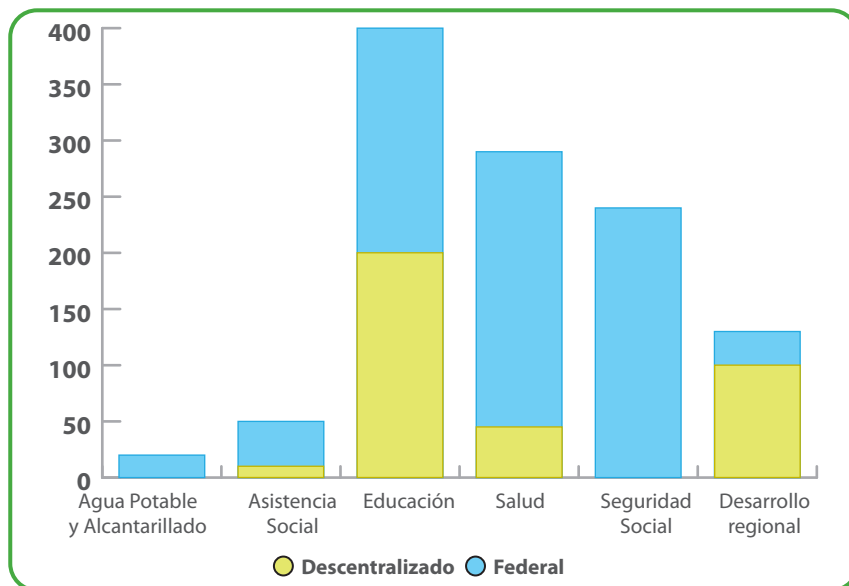
16. A diferencia de los recursos que las entidades federativas reciben vía el Ramo 28 ó Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, el Nuevo Federalismo, Ramo 33 ó Aportaciones a Entidades Federativas y Municipios establece la descentralización con base en etiquetas de gasto que se norman en la Ley de Coordinación Fiscal.

17. Aproximadamente el 87% del Ramo 33 se destina al gasto social. El Ramo 33 se divide en siete fondos, de los cuáles seis son para gasto social.

18. En el mismo documento, Scott señala que el éxito esperado no necesariamente se materializaría porque la historia de México se caracteriza por un muy fuerte centralismo del capital físico y humano. Así, en la práctica, podemos esperar que los estados, e incluso los municipios, se enfrenten a fuertes limitaciones para gastar en forma efectiva —dada la carencia del capital mencionado.

Gráfica 3 Distribución del gasto social por función de gasto, 2008

(Miles de millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de: SHCP (2008) Presupuesto de Egresos de la Federación.

La razón principal por la que no se conocen los resultados concretos de la descentralización de recursos del presupuesto social es debido a la falta de transparencia en la gestión de estos recursos públicos. Actualmente no existe información desagregada sobre las actividades que desempeñan las oficinas de gobierno a cargo de ejercer los recursos y tampoco ha habido información sistemática acerca de su fiscalización al interior del Poder Legislativo local. Dicho Ramo se autoriza en el PEF a pesar de las fuertes limitaciones en la información.

Parte del problema se generó precisamente por la falta de claridad en la coordinación entre ambos niveles de gobierno con respecto al tratamiento especial del Ramo 33. Éste tiene naturaleza mixta: por una parte la Federación se encarga de su asignación y, por otra, las entidades federativas de su ejercicio y fiscalización (LCF, Artículo 49).¹⁹

19. Se consideran de naturaleza federal porque forman parte del gasto programable; es decir, es gasto que se ejerce para financiar programas que obedecen objetivos federales (LFPRH, Artículo, 24 fracción I). Incluso está sujeto a la autorización de la Cámara de Diputados en el Congreso de la Unión —como cualquier gasto programable de la Federación. A dicho Ramo 33 se le ha dado un trato distinto al de otros gastos programables incluidos en el PEF. Éste en particular no se ha sometido a finalizar todo el proceso presupuestario federal. De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal (LCF, Artículo 49, fracción III), estos recursos deben ser controlados y fiscalizados por el Poder legislativo local que corresponda, conforme a las leyes aplicables.

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) no menciona parámetro alguno sobre las prácticas de transparencia a observar en el respectivo quehacer que desempeña cada nivel de gobierno. La rendición de cuentas se deslindó en forma precipitada a las entidades federativas. No se establecieron estándares de transparencia y procedimientos de coordinación para retroalimentar a la Federación con respecto al ejercicio de este gasto. Las lagunas derivaron en fuertes limitaciones para la transparencia presupuestaria de una porción considerable del gasto social. Como resultado, el nivel de rendición de cuentas quedó enteramente sujeto a la normatividad de cada entidad federativa, la cual varía de la siguiente manera:

1. Algunos estados aún no han autorizado que se ponga a disposición del público la información de la Cuenta Pública Estatal (Aguascalientes, Durango, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas y Veracruz) por lo que el público en general no puede acceder a los resultados de la gestión del Ramo 33 en estos Estados (Sour, 2007).
2. Asimismo, existen estados en donde el órgano auditor no cuenta con independencia de gestión y los intereses políticos de los congresos locales influyen en el quehacer de los órganos, por lo que la información que producen no es necesariamente transparente. Entre ellos se encuentra Zacatecas, el cual debe someter a autorización del Poder Legislativo el programa anual de auditorías (LFSEZ, Artículos 64 y 68). Jalisco es un caso similar, donde el órgano auditor no es independiente porque no tiene la facultad para administrar a su personal (LSFEJ, Artículo 17) (Sour, 2007).

Lo anterior demuestra que durante estos diez años, período en el cual entró en vigor el Nuevo Federalismo, se ha ido generando inequidad en el acceso a la información del gasto social y, en la práctica, se ha limitado la consolidación de la información de este gasto.

Perspectivas

En mayo de 2008 se aprobaron reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) precisamente para subsanar la falta de transparencia como resultado de la descentralización del gasto social. El decreto presidencial que modificó la CPEUM busca principalmente: i) homologar los sistemas contables de los tres órdenes de gobierno del país; ii) aumentar las facultades del órgano superior de fiscalización de la Federación con respecto a los recursos federales que gestionan entidades, empresas, personas (entre ellos el Ramo 33); y iii) establecer parámetros para el funcionamiento de los órganos de fiscalización local. Con respecto a las nuevas facultades de la ASF se distingue que:

(...) Fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados y los municipios, el Distrito Federal y sus órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales; asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero (CPEUM, Artículo 79, fracción I).

Esta nueva capacidad de la ASF implica que, a partir del ejercicio de 2008, la Federación fiscalizará el gasto social descentralizado a través del ASF, así como cualquier otra erogación federal. También se fortalecerán las facultades de los órganos de fiscalización de los congresos locales (CPEUM, Artículo 116). A partir de este año todos los órganos legislativos de fiscalización contarán con autonomía técnica de gestión para decidir su organización interna, funcionamiento y resoluciones. Como resultado, los estados de Zacatecas y Jalisco, entre otros, tendrán que modificar su normatividad local para garantizar las facultades que la CPEUM le otorga a los órganos legislativos de fiscalización.

Con respecto a la eficiencia del gasto, es imperante comentar que el nuevo decreto conlleva efectos mixtos. Por una parte apunta a mejorar la eficiencia del gasto porque abre la puerta a que en algún momento se comience a

publicar información del ejercicio del Ramo 33. Por otra parte, permite que siga vigente la facultad de fiscalización que actualmente la LCF otorga a los poderes legislativos de las entidades federativas con respecto a este Ramo. A diferencia de cualquier otro, el Ramo 33 en teoría estará sujeto a dos procesos de fiscalización, por lo que potencialmente aumentará el costo de fiscalización del mismo. Esta situación contradice el objetivo inicial de la descentralización de recursos, la cual buscaba hacer más eficiente el gasto social, aprovechando los ahorros que surgen cuando las entidades gastan directamente los recursos.

Asimismo, es importante reiterar que la transparencia en el gasto público implica contar con información completa en el tiempo (presente, pasada y futura). La nueva reforma no garantiza que se transparente el ejercicio del gasto social descentralizado que tuvo lugar antes de la reforma anteriormente explicada. Evidentemente, la carencia de información pasada (1998-2008) debilita la transparencia del gasto debido a que impide disponer de una perspectiva coherente a lo largo del tiempo.

3.1.1.3. Los programas de subsidios

El financiamiento de programas que proveen subsidios recibe el 16% del gasto social (Gráfica 2). Dichos programas focalizan el impacto de las ayudas sociales en ciertos grupos de población. En particular casi dos terceras partes se destinan a financiar programas de subsidios sujetos a reglas de operación. El funcionamiento de estos programas; es decir, las definiciones sobre a quién, cuándo, cómo y por qué se otorga un subsidio están contenidas precisamente en un conjunto de reglas que se encuentran a disposición del público y se actualizan sistemáticamente. Lo anterior obliga a mantener un cierto nivel de transparencia en el manejo de estos programas.

Es importante resaltar que estos programas se empezaron a evaluar en 2000, con base en el marco de análisis costo-beneficio. A partir de 2006 han estado sujetos a otra variedad de evaluaciones, entre ellas destacan las siguientes:

1. Evaluaciones de programas nuevos
2. Evaluaciones de consistencia y resultados
3. Evaluaciones específicas: de desempeño, de la percepción de los beneficiarios, igualdad de género

4. Evaluaciones de impacto
5. Evaluaciones estratégicas

Cabe señalar que el ejercicio de esta práctica, la cual transparenta y fortalece el desempeño, ha colocado a México a la vanguardia internacional. Son pocos los países que evalúan programas de esta forma.

Del total del gasto social inscrito en el PEF de 2008, 6% también se destinará a financiar programas de subsidios; sin embargo, a diferencia de los anteriores éstos no están sujetos a reglas de operación. En gran parte por ello existe una cantidad menor de información con respecto a la operación de estos programas.²⁰ Por ejemplo, no queda claro quién recibe estos subsidios, si son personas o instituciones; sin duda falta información sobre el rol que desempeñan.

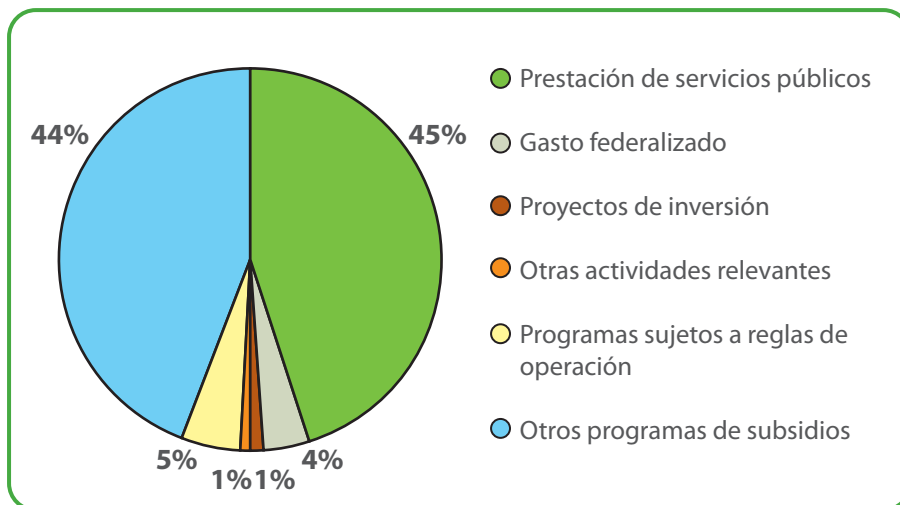
El otorgamiento de subsidios es una práctica proclive a actos de corrupción. Si estos programas de subsidios son una herramienta similar a los programas sujetos a reglas de operación, debe reinar el principio de universalidad. Es decir, se debe establecer un mismo estándar de transparencia y rendición de cuentas debido a que, en esencia, aparentemente enfrentan los mismos incentivos. Si en cambio los programas son distintos, entonces debe explicarse con mayor detalle las diferencias entre ambos para que se justifiquen las discrepancias en el trato que se les otorga.

De los datos del presupuesto de 2008 se desprende que en algunas subfunciones de gasto, como es el caso de Educación Superior, éste representa el 44% (Gráfica 4). Muchos de estos subsidios son gestionados por las universidades públicas situadas en las diferentes entidades federativas. Destaca que una porción tan significativa de este gasto se concentre en estos programas.

De nuevo, este es un caso más de falta de claridad en el presupuesto social. Al cruzar información sobre las distintas categorías de la Clasificación programática funcional, se han identificado fuertes limitaciones en la información que ofrecen los datos. En este tenor, la transparencia en el presupuesto social es un área de oportunidad para la mejora.

20. En el PEF de 2007 no era posible identificar estos programas.

Gráfica 4. Participación de los programas de subsidios sin reglas de operación
Gasto en Educación Superior, 2008



Fuente: Elaboración propia con datos de: SHCP (2008) Presupuesto de Egresos de la Federación.

3.1.1.4. Problema con la coherencia de la información en el tiempo

En esta sección se explicará una limitación fundamental de la Clasificación programática funcional. La estructura y las categorías que la integran sufren cambios continuamente (Anexo 4). A pesar de que la intención de éstos es mejorar la información disponible del gasto, al mismo tiempo se genera una limitante a la transparencia presupuestaria: la información histórica de la clasificación mencionada no se actualiza con respecto a los cambios que sufre. Como resultado, el público en general, la sociedad civil y el Congreso no disponen de información adecuada para construir series de tiempo y analizar su tendencia. Cabe señalar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) no justifica estos cambios en la presentación del Paquete Económico al Congreso, el cual incluye el Proyecto del Poder Ejecutivo Federal (PPEF). Asimismo, tampoco se explica cuáles son los motivos de los cambios.

La mayor parte de los países que integran la OCDE se encuentran a la vanguardia en materia de prácticas de transparencia presupuestaria (OCDE,

2001). Esta organización manifiesta que integrar información del gasto a lo largo del tiempo es una práctica necesaria para el ejercicio transparente del gasto. Con respecto a este mismo punto, el FMI manifiesta en su Manual de Transparencia que toda información fiscal debe presentarse de tal forma que facilite el análisis de políticas de gasto y promueva la rendición de cuentas. De manera muy puntual, establece que las modificaciones efectuadas a los datos o a las clasificaciones del gasto contenidas en los reportes actuales o históricos deberán explicarse y actualizarse para construir series de tiempo de estos datos.

Por su parte, en la LFPRH se establece que las modificaciones a la estructura programática se consideran un tipo de adecuación presupuestaria, del mismo modo que un aumento o disminución de gasto lo es. En la LFPRH y su reglamento (RLFPRH), se establece que la SHCP es la encargada de aprobar la estructura programática y de cambiarla en caso de que mejore el cumplimiento de los objetivos de las oficinas de gobierno. A pesar de ello, no obliga a la SHCP a justificar los cambios y a estandarizar la información histórica una vez realizadas las modificaciones a las clasificaciones de gasto. En este tenor, los cambios a la estructura programática, si bien se buscan en aras de mejorar, no deben mermar la transparencia presupuestaria y, por ende, la SHCP debe justificar estos cambios y uniformar los datos de gasto contenidos en la estructura programática de los presupuestos históricos para facilitar el análisis en el tiempo de dichos gastos.

3.1.1.5. Las actividades de apoyo y otras actividades

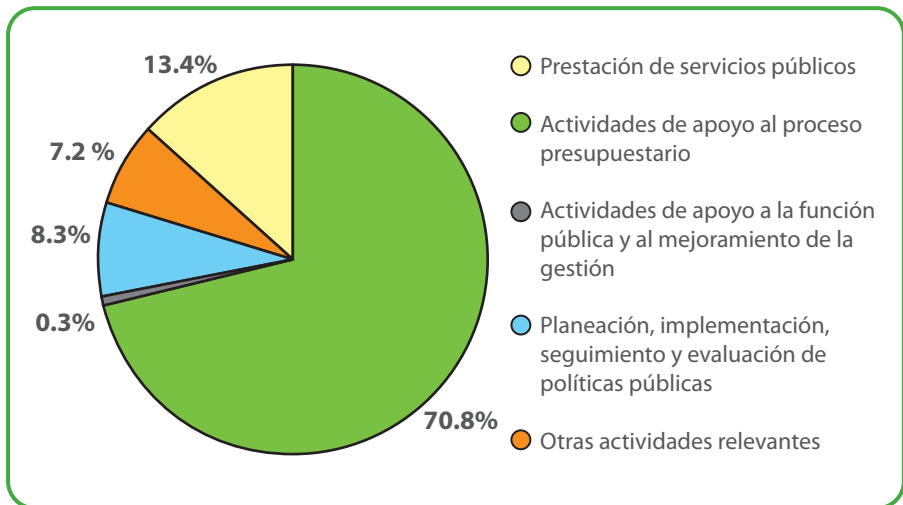
En la programación del presupuesto de 2008 se modificó parte de la Clasificación programática funcional y se sustituyó la tipificación por tipo de Actividad Prioritaria (AP) por la de Programas Presupuestarios (PP) (Figura 3). Esta nueva clasificación tiene por objeto categorizar en forma más detallada cual es la naturaleza de las acciones que integran a las Actividades Institucionales (AI). Por ejemplo, anteriormente había cuatro tipos de AP, mientras que en el presupuesto de 2008 existen catorce tipos de PP. No hay información a disposición del público sobre la asociación entre los PP y las AP.

Como resultado del análisis que realizamos de los datos sobre los PP de este presupuesto, se observó que algunas subfunciones del gasto social muestran

una alta concentración de Actividades de Apoyo (AA), como es el caso del gasto en Otros Servicios Educativos Concurrentes (Gráfica 5). El gasto en AA representa una parte del costo administrativo del gasto social, el cual se asocia a la operación general de las oficinas de gobierno que desempeñan funciones sociales. En específico, las AA son acciones dirigidas a apoyar el proceso presupuestario y mejorar la función pública (Órgano Interno de Control). En el Manual de Programación del PEF de 2008, la SHCP sugiere –a las áreas encargadas de programar gasto al interior de las distintas organizaciones gubernamentales– que estas actividades no deben representar más de 10% del gasto en un Ramo en particular. A pesar de que esta sugerencia busca concentrar los recursos en actividades que ofrezcan un beneficio más directo a la población (SHCP, 2008), aun falta contar con lineamientos específicos sobre cuándo y cuánto usar esta etiqueta de gasto. Asimismo se sugiere considerar en estos parámetros para otras clasificaciones, como la funcional y no sólo limitarse a la clasificación por Ramo.

Gráfica 5. Participación de las actividades de apoyo

Gasto en Otros Servicios Educativos Concurrentes, 2008



Fuente: Elaboración propia con datos de: SHCP (2008) Presupuesto de Egresos de la Federación.

Se observó también en los datos procesados de ese presupuesto que en 2008 se asignó 3.2% de los recursos del gasto social total al desempeño de las Otras

Actividades Relevantes (OA). Es importante resaltar que en 2008 disminuyó la proporción de gasto que se destinó a este rubro con respecto a 2007. A través del PEF de 2007 se canalizó 13% del gasto social total a este tipo de actividades (Anexo 5).

El problema con este tipo de actividades es que no queda claro cuál es su rol en el ejercicio del gasto. Además existe una concentración de las mismas al interior de algunas funciones de gasto, como es el caso de la función de Agua Potable y Alcantarillado, seguida por Urbanización, Infraestructura y Desarrollo Regional (Tabla 1).

Tabla 1. Cambios en la Clasificación programática funcional del PEF

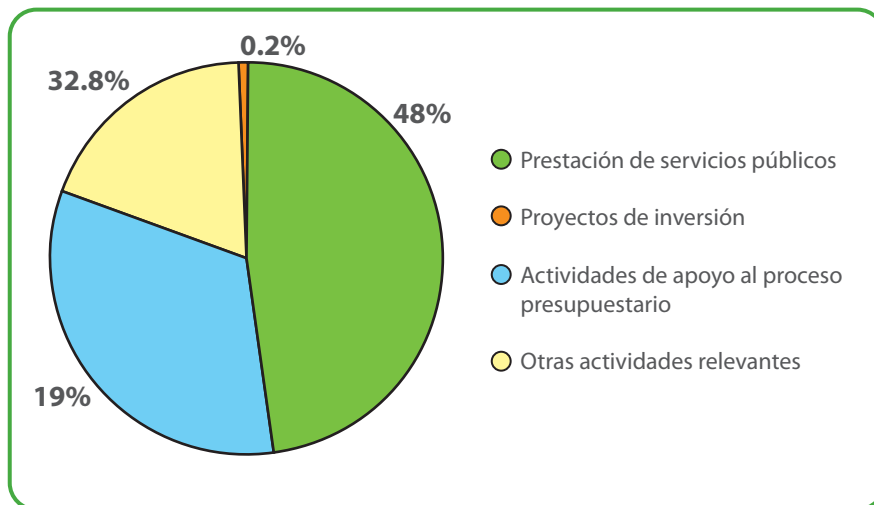
Funciones del gasto social	Otras actividades
Agua potable y alcantarillado	22.0 %
Asistencia social	1.0 %
Educación	1.1 %
Salud	1.7 %
Seguridad social	4.1 %
Urbanización, infraestructura y desarrollo regional	9.9 %

Fuente: Elaboración propia con datos de: SHCP (2008) Presupuesto de Egresos de la Federación.

En algunas áreas de gasto, como es el caso de Otros Gastos de Seguridad Social, la suma de las proporciones que se asignan a gastos etiquetados en OA y en AA supera el 50% (Gráfica 6).

Gráfica 6. Participación de las actividades de apoyo

Gasto en Otros de Seguridad Social, 2008



Fuente: Elaboración propia con datos de: SHCP (2008) Presupuesto de Egresos de la Federación.

Es necesario elevar la cantidad y la calidad de la información de la Clasificación programática funcional. Aun cuenta con limitaciones que no permiten elevar el nivel de la rendición de cuentas en este sector. Es necesario que las autoridades profundicen en el análisis para generar información suficiente, que agreguen más valor a la toma de decisiones y satisfagan las necesidades de información de los diversos usuarios. Entre los hallazgos más importantes descritos en esta sección se encuentra que:

1. Falta información relevante sobre el gasto social descentralizado y sobre la provisión de bienes y servicios sociales.
2. Falta coherencia en los datos para construir series de tiempo.
3. Falta información sobre la porción de programas de subsidios que no están sujetos a reglas de operación ya que en algunas áreas de gasto representan una cantidad de recursos considerable.
4. Falta ampliar el horizonte de planeación de la política social y su gasto; no hay proyecciones sobre el gasto social.

3.1.2. Información sobre el curso del gasto social

En las secciones anteriores se revisaron algunas restricciones para contar con una perspectiva completa del gasto social en el pasado e incluso en el presente. Sin embargo, sobre información futura tampoco hay información completa. Incluso, no se elaboran proyecciones a futuro de cómo se va a comportar el gasto social. Por lo anterior, se dificulta estimar la magnitud de las necesidades posteriores de estos recursos. Cabe comentar que contar con estimados de los gastos desagregados a un nivel mayor al gasto público total es una práctica que favorece la transparencia presupuestaria y, por ende, se utiliza como parámetro para calificarla (IBP, 2006).

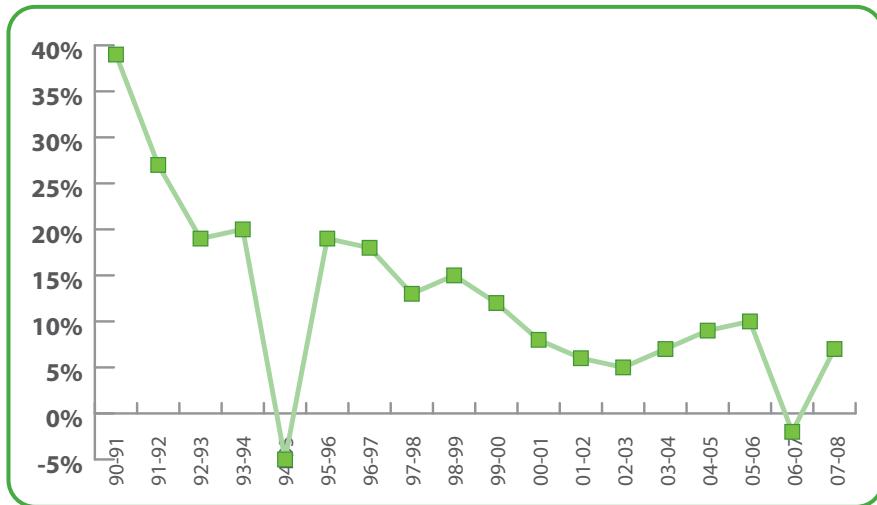
Es importante resaltar que tener estimaciones de cómo se comportará el gasto facilita institucionalizar las decisiones sobre aumentos y disminuciones del mismo. Esto es una forma de establecer un parámetro de comportamiento, a partir del cual toda decisión deberá justificarse, lo cual reduce los espacios para la discrecionalidad. De esta manera, la utilidad de la transparencia se extiende y brinda información no sólo de las decisiones de gasto que toma el gobierno, sino de cómo las toma.

En forma similar, las prácticas de transparencia recomendadas establecen que se debe ofrecer un conjunto de explicaciones sobre el comportamiento del gasto en la solicitud de aprobación del PPEF, a pesar de que el Secretario haya explicado esas situaciones en alguna comparecencia ante el Congreso de la Unión o ante otro foro. En particular, el PPEF no contiene este tipo de explicaciones, aún cuando el crecimiento del gasto social ha experimentado cambios abruptos (Gráfica 7). En particular las justificaciones deberán incluirse para explicar lo siguiente:

- Las desviaciones del gasto autorizado y de aquél efectivamente ejercido en el período anterior
- Los aumentos y/o disminuciones del presupuesto en cuestión (en particular si éstos son abruptos)
- Los pronósticos o estimaciones de su comportamiento (mencionado anteriormente).

Gráfica 7. Evolución del crecimiento real del gasto social, 1990-2008

Variación real anual (pesos constantes de 2008)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública Federal para esos años.

En la Gráfica 7 se observa el curso de los porcentajes de crecimiento anual del gasto social en los años comprendidos entre 1990 y 2008. Se distingue que el gasto social ha experimentado tasas positivas de crecimiento en la mayor parte de los años del período en discusión. En segundo lugar se observa que las tasas siguen una tendencia decreciente. Asimismo, en la gráfica figuran claramente dos períodos de decrecimiento: el primero de 1994 a 1995 que es evidentemente producto de la crisis que atravesó México en esos años, el segundo de 2006 a 2007, período postelectoral.

3.1.3. Difusión de la información

Durante la lectura de la información sobre el presupuesto social, se percibió una falta de estrategia para comunicar la información. En primer lugar existe una gran cantidad de datos desagregados en las distintas instituciones del gobierno, por lo que hace falta procesar los aspectos más relevantes del gasto social y consolidar la información en un solo reporte de resultados que sea accesible y que, en forma breve, pueda entenderse todo lo referente a este gasto. Actualmente sigue siendo necesario reunir información de varias instituciones para tener una perspectiva general del gasto social, así como de la operación de los programas y actividades que financia.

En segundo lugar “es esencial promover diversos mecanismos a través de los cuáles los ciudadanos y las organizaciones no gubernamentales accedan y entiendan de manera clara todo lo relacionado al proceso presupuestario” (OCDE, 2003:11). Entre las prácticas estudiadas encontramos que en México no se lleva a cabo lo siguiente:

1. Difusión anticipada en diversos medios de comunicación de la fecha de entrega del PPEF al Congreso de la Unión
2. Publicación en lenguaje ciudadano de una guía y resumen del presupuesto en el momento de su presentación al Congreso de la Unión para que el público en general conozca el PEF
3. Invitación a expertos independientes a analizar la congruencia financiera de la política pública y de la social

La elaboración y publicación de la guía antes mencionada es una práctica en países como El Salvador, Chile, Estados Unidos y Reino Unido. La guía tiene como objetivo dar a entender, de manera general y en lenguaje ciudadano, los aspectos más relevantes sobre el proceso presupuestario. Entre éstos se encuentran las fases, fechas, montos generales, perspectivas y principales tipos de gasto (como el social). Sin estos esfuerzos los ciudadanos quedan excluidos para formar parte de los debates más significativos en torno a la vida democrática de un país.

En segundo lugar, la invitación a expertos a analizar información tiene como fin aumentar la información disponible para la toma de decisiones. Asimismo, permite al público en general informarse más sobre el tema con base en opiniones diversas. Debido a que estos expertos son independientes, su perspectiva agrega valor a la de los funcionarios del Poder Ejecutivo y del Legislativo, y tiene el potencial de complementar el debate.

3.2. En los gastos fiscales

3.2.1. Discrecionalidad en los gastos fiscales

En el primer volumen de esta serie se explicó que los gastos fiscales representan pérdidas recaudatorias para la Federación. Estas pérdidas se generan mediante la autorización de beneficios dirigidos a ciertos contribuyentes (personas físicas o morales) tales como: estímulos fiscales, facilidades administrativas, créditos fiscales, deducciones autorizadas, entre otros.

La SHCP establece que los gastos fiscales derivan de la aplicación de esquemas que se desvían de la “estructura normal” de cada uno de los impuestos. Es decir, éstos distan del diseño original de los gravámenes que aplica de manera general a todos los contribuyentes. Sin embargo, en la práctica no es claro qué condiciones pueden dar pie a este tipo de beneficios.

“Para determinar los conceptos que generan gastos fiscales es necesario definir el ingreso gravable y la tasa en la estructura normal del impuesto. Una vez que ésta se precisa, se identifican como gastos fiscales aquellos elementos que afectan la base gravable y que se alejan de su estructura normal (...) La estructura normal de un impuesto se compone de aquellas medidas de aplicación general que están contenidas en la legislación fiscal y forman parte fundamental de la naturaleza del mismo.” (PGF, 2008: 4)

Por su parte, en el Artículo 26 de la LIF 2008 se menciona que los estímulos fiscales y las facilidades que prevea la Iniciativa de la LIF (ILIF) se otorgarán con base en criterios de eficiencia económica, no discriminación, temporalidad definida y progresividad. Sin embargo, no existe un reglamento que detalle los procedimientos para cumplir con dichos criterios.²¹

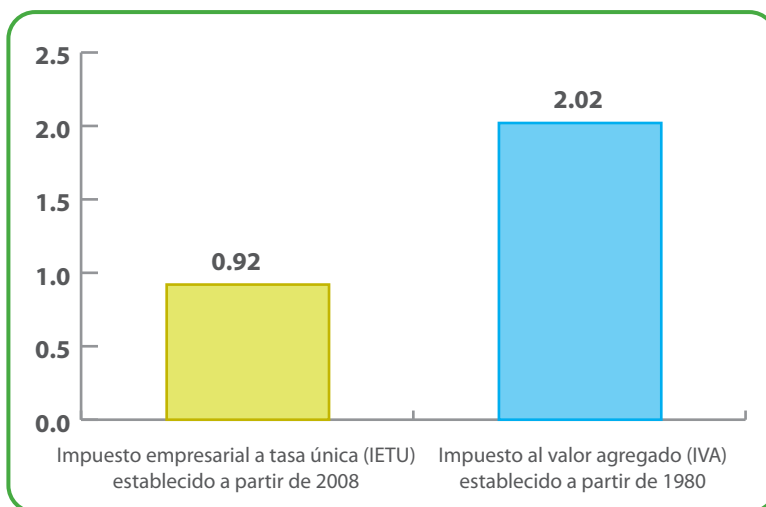
21. Es importante recordar que los gastos fiscales se autorizan vía inclusiones o modificaciones en las distintas leyes, así como a través de decretos presidenciales.

Para evitar la discrecionalidad es necesario que los criterios que definen un gasto fiscal sean consistentes y que los beneficios fiscales se autoricen para sectores económicos y tipos de contribuyentes que se encuentren en circunstancias similares. De lo contrario, se favorecería continuamente a ciertos contribuyentes, lo cual generaría inequidades entre los mismos.

La situación anterior nos indica que la manera en la que se lleva a cabo la autorización de los gastos fiscales representa una oportunidad para que algunos servidores públicos otorguen beneficios fiscales a sectores específicos que lleven a cabo actos de presión o incluso incurran en prácticas de corrupción. Es más factible que los grupos de interés influyentes en la agenda legislativa –que generalmente son aquéllos mejor organizados, con mayores recursos y motivaciones para llevar a cabo acciones encaminadas al cabildeo– logren que sus demandas sean escuchadas y den como resultado un beneficio fiscal. Esto se debe a que a diferencia del PEF, el PGF es poco difundido y es relativamente desconocido por el grueso de la sociedad y, en este sentido, el escrutinio en torno al proceso de autorización de los gastos fiscales es igualmente débil.

Es claro que entre mayor sea la discrecionalidad en el otorgamiento de los gastos fiscales, habrá mayor cabida para abusos. En el caso de México esto se agudiza, dado que las leyes en materia tributaria no esclarecen cuál es la función que debe desempeñar esta herramienta de política pública.

El PGF de México para 2008 incluye una serie de beneficios fiscales que no estaban incluidos en el de 2007, lo cual se debe primordialmente a la inclusión de los gastos fiscales correspondientes al IETU. Al proponer la aplicación de dicho impuesto en 2007, el Ejecutivo estipuló que se pretendía contar con un gravamen que tuviera un mínimo de deducciones, exenciones y demás excepciones de índole fiscal para disminuir la posible erosión de la recaudación del impuesto. Asimismo, se buscaba cerrar espacios a la evasión y elusión fiscales. Sin embargo, desde su entrada en vigor a principios de este año, se han integrado gastos fiscales adicionales, de manera que se espera que la pérdida recaudatoria de dicho impuesto en 2008 sea aproximadamente 1% del PIB (Gráfica 8). Es sorprendente que a menos de un año de su introducción, esta cifra ya equivalga a casi la mitad de los gastos fiscales correspondientes al IVA, el cual se introdujo en 1980 (Anexo 6).

Gráfica 8. Gastos fiscales correspondientes al IETU e IVA como % del PIB, 2008

Fuente: Elaboración propia con datos de: SHCP (2008) Presupuesto de Gastos Fiscales.

3.2.2. Los gastos fiscales y el proceso presupuestario

En el tema de la transparencia, uno de los bastiones principales es la oportunidad de la información. Esta característica se relaciona con el momento en el que la sociedad dispone de la información. En la actualidad, los gastos fiscales en México no están incluidos dentro del PEF. Sin embargo, los gastos fiscales deberían presentarse en un mismo momento y formar parte del proceso presupuestario para que se evalúen en los mismos términos que el gasto directo.²²

Los gastos fiscales inciden en el balance de las finanzas públicas, al afectar negativamente los niveles de ingreso del gobierno. Como referencia de esta magnitud, la pérdida recaudatoria esperada para 2008 ascenderá a 7.4% del PIB, mientras que la recaudación tributaria se pronostica, para el mismo periodo, en 9.6% del PIB. Se debe resaltar que la recaudación tributaria estimada para 2008 es similar al monto que se dejara de recaudar por los gastos fiscales. Incluso ésta pérdida aumentó 1.7 puntos porcentuales en comparación al año anterior. Este aumento sin duda implica un costo de oportunidad para la población

22. Se estima que los gastos fiscales con fines sociales asciendan a 255 mil millones de pesos en 2008, conforme al PGF de 2008.

porque representa recursos que potencialmente se hubieran redistribuido a través del gasto directo.

De acuerdo con Zhicheng Li Swift (2006) se recomienda presentar el PGF al mismo tiempo que el PEF con el objeto de i) aplicar techos y pisos a los gastos fiscales para asegurar un control de los mismos; ii) agendar un período en el cual éstos se vuelvan a aprobar para asegurar la disciplina fiscal; iii) rediseñar o eliminar los gastos fiscales que ya no se consideren eficientes o estén desactualizados; y iv) evaluar la posibilidad de reducir ciertos gastos fiscales para cumplir con las metas deficitarias, aumentar otros gastos fiscales o bien destinar mayores recursos a ciertos programas de gasto directo. Cabe mencionar que la idea detrás de la aplicación de límites presupuestarios denominados techos y pisos es que el gobierno conozca el monto total que se gasta, considerando tanto los gastos directos como los gastos fiscales. De esta manera no habría un gasto que, por ser menos visible (gasto fiscal), fuera “ilimitado”.

Adicionalmente, la Tabla 2 nos muestra que la mayoría de los países incluyen los gastos fiscales dentro del proceso presupuestario en mayor o menor medida. Algunos de ellos presentan los gastos fiscales junto con los gastos directos para efectos de priorizar y distribuir de manera efectiva los recursos. Australia, por ejemplo, presenta ambos tipos de gasto en un sólo documento, lo cual le facilita al gobierno la toma de decisiones sobre un posible aumento/decremento en los gastos fiscales o en los gastos directos, según sus prioridades (Anexo 7). Por su parte, Estados Unidos, Francia, Bélgica, entre otros, incluyen el PGF como un documento anexo al presupuesto. En México, ambos documentos se presentan en fechas distintas, lo cual dificulta hacer un análisis presupuestario en conjunto.

Tabla 2. PGF: Características principales entre algunos países miembros de la OCDE, 2003

País	Nivel de Gobierno	Relación con el presupuesto	Frecuencia
Australia	Gobierno central	Independiente; se presenta un resumen con el Presupuesto	Anual
Austria	Todos los niveles de gobierno	Anexo y elabora "Reporte de Subsidios"	Anual
Bélgica	Gobierno federal	Anexo	Anual
Canadá	Gobierno federal	Independiente	Anual
Francia	Gobierno central	Anexo	Anual
Alemania	Gobierno federal	Se presenta el "Reporte de Subsidios" con el Presupuesto	Cada 2 años
Italia	Gobierno federal y local	Independiente	Esporádicamente
Países Bajos	Gobierno central	Anexo	Anual
Reino Unido	Gobierno central	Independiente	Anual
Estados Unidos	Gobierno federal	Anexo	Anual
México	Gobierno federal	Independiente (se presenta antes del 30 de junio de cada año)	Anual

Fuente: Richard Warburton y Peter Hendy (2006) Australia's Treasury Department: *International Comparison of Australia's Taxes*.

Finalmente, presentar el PEF y el PGF en un mismo momento facilitaría un análisis puntual del gasto y, de manera específica, del presupuesto social. Ambos documentos se analizarían junto con el marco macroeconómico de nuestro país, para hacer posible una evaluación integral²³ de factores tales como el balance fiscal, el crecimiento de la economía, el gasto social, los gastos fiscales que buscan proveer beneficios sociales, la inflación, entre otros. De esta manera, se les daría a los legisladores un amplio panorama sobre el contexto en el que se desarrolla el gasto social en México.

3.2.3. Cantidad y calidad de la información

Los beneficios fiscales son medidas comúnmente usadas en los distintos países, independientemente de su nivel de desarrollo. Sin embargo, sí existe una clara diferencia entre la cantidad y calidad de información que éstos publican. Por una parte,

(...) las naciones más desarrolladas [la mayoría forman parte de la OCDE] reconocen que un incentivo fiscal es un tipo de gasto gubernamental que toma la forma de gasto fiscal (...). Los países con altos niveles de ingreso han introducido una contabilidad para los gastos fiscales y los sujetan a los controles presupuestarios convencionales. (Swift, 2006: 2)²⁴

Por otra parte, los países en vías de desarrollo no llevan una contabilidad de sus gastos fiscales y tampoco los sujetan a los controles presupuestarios convencionales; razón por la cual no existe un verdadero monitoreo del destino de dichos recursos (Swift, 2006).

Por consiguiente, resulta indispensable atenuar la opacidad de los países en desarrollo, con la incorporación de lo cuasi fiscal dentro de la política presupuestaria. De esta forma se logra cerrar la brecha que existe en la diferencia de los controles establecidos, así como en la cantidad y calidad de información que presentan ambos tipos de países.

En primera instancia, es importante que se incluyan todos los impuestos que

23. El Paquete Económico, además de incluir al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF), contiene la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación (ILIF) y los Criterios Generales de Política Económica (CGPE), donde se precisa cuáles son las variables económicas que el gobierno utilizará para sus estimaciones.

24. Traducción del inglés al español de las autoras.

generan gastos fiscales, independientemente del monto al que ascienda su estimación (Washington State Budget and Policy Center, 2007). Esto significa no dejar de reportar ciertos gastos fiscales, tras considerar que la pérdida recaudatoria por dichos conceptos es menor. Por ejemplo, Austria e Italia también elaboran reportes de gastos fiscales desagregados a nivel federal y local.

Asimismo, se debe proporcionar información detallada sobre cada gasto fiscal integrado al reporte. Se requiere incluir las estimaciones y proyecciones a futuro, una descripción de quiénes son los contribuyentes a quienes se beneficia, el criterio que se sigue para elegir dicho gasto fiscal y cómo se pretende alcanzar el objetivo al que atiende el gasto fiscal. Es importante que la información cualitativa sea confiable, que el reporte –además de contener información de calidad– sea comprensible y esté integrado al proceso presupuestario, y que se publique sistemáticamente (Tabla 2).

En lo que al PGF de México se refiere, se podría empezar por detallar más la información de cada gasto fiscal. En comparación con otros países miembros de la OCDE, el formato mexicano está muy limitado en términos cuantitativos y cualitativos, al no contener información básica que resulta necesaria de acuerdo a lo anteriormente mencionado.

Por ejemplo, en lo que respecta a los gastos fiscales con fines sociales del IETU (el crédito fiscal por las aportaciones de seguridad social y la deducción de los donativos no onerosos ni remunerativos), no se proporciona la información necesaria para saber a qué equivalen los montos por cada concepto.²⁵ De manera específica, en el caso de los donativos no onerosos ni remunerativos, se desconoce si el monto que se presenta corresponde a las personas morales, físicas (con actividades empresariales y profesionales) o es una suma de ambos. Lo anterior se debe a que en el PGF no se incluye una explicación que aclare esto, o bien una referencia legislativa que nos indique los términos del gasto fiscal.

En el caso del crédito fiscal a las aportaciones de seguridad social, el problema es similar. No se sabe si el monto correspondiente a dicho crédito está relacionado con la deducción de las cuotas obreras pagadas por los patrones al IMSS, según el Artículo 29 fracción VIII de la Ley del Impuesto sobre la Renta

25. La descripción de estos gastos fiscales se encuentra en el Anexo 3 del Volumen 1.

(LISR 2008), o alguna otra medida contenida en la LISR relacionada con el tema de la seguridad social.

Estas deficiencias complican que haya un entendimiento cabal sobre cada gasto fiscal, lo cual dificulta cualquier toma de decisiones en torno a dichos beneficios. Para tener una idea más clara, a continuación se presenta una muestra de cómo es el formato del PGF de México.

Tabla 3. Formato del PGF de México, 2008

Concepto	MDP		% del PIB	
	2008	2009	2008	2009
Tasa cero en el IVA	151,672.2	163,182.5	1.4550	1.4550
Alimentos	122,192.5	131,465.7	1.1722	1.1722
Medicinas	13,290.9	14,299.5	0.1275	0.1275
Libros, periódicos y revistas	7,724.4	8,310.5	0.0741	0.0741
Otros	8,464.40	9,106.80	0.0812	0.0812

Fuente: SHCP (2008) Presupuesto de Gastos Fiscales.

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/politica_ingresos/documentos/presupuesto/presupuesto_gastos_fiscales_2008.pdf

El PGF de Australia es un documento sumamente útil, contiene una descripción exhaustiva de cada gasto fiscal con la fecha de introducción, la fecha de derogación en los casos que aplica, la referencia legislativa, las estimaciones y proyecciones; así como una descripción relevante sobre los beneficiarios, los términos de aplicación y las características principales del incentivo.

Tabla 4. Formato del PGF de Australia

A22 Exención del reembolso del 30% de las primas de seguros de gastos médicos privados

Salud (\$m)

La letra A se refiere al tipo de impuesto

Categoría Funcional

Estimaciones de los gastos fiscales

	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11
	740	810	900	980	1000	1040	1110	1180
Tipo de gasto fiscal	Exención							
Fecha de introducción	1998							
Fecha de derogación								
Referencia legislativa	Sección 52-125 <i>Income Tax Assesment Act 1997</i>							

Descripción del gasto social

Fuente: Australia (2007) *Tax Expenditures Statement*
http://www.treasury.gov.au/documents/1333/PDF/TES_2007_Combined.pdf

Es evidente que el PGF de Australia es un ejemplo de un reporte bien estructurado y ampliamente detallado. Además de incluir toda la información antes mencionada, el documento presenta datos sobre las tendencias en las estimaciones (en el agregado), lo que permite saber si la pérdida recaudatoria ha ido aumentando o decreciendo en el tiempo; es decir, contiene información completa sobre el presente, pasado y futuro. Asimismo, se incluye un apartado en donde se enlistan los gastos fiscales más importantes en términos de pérdida recaudatoria. Igualmente se reportan los gastos fiscales recién autorizados, los modificados y los eliminados, así como una justificación para dichos cambios.

Tras analizar el PGF de Australia y México, se identifica que la información que se presenta en nuestro presupuesto es claramente insuficiente, sobre todo para llevar a cabo un análisis sobre el presupuesto social. En este sentido, no es posible saber qué gastos fiscales tienen un fin social y, por ende, es imposible saber el monto exacto que se le destina al gasto social.

Cuadro 3. El papel del Servicio de Administración Tributaria (SAT) en la calidad de la información

En lo que se refiere a los datos para generar las estimaciones y proyecciones, se reconoce que la fuente principal son las declaraciones de impuestos. Lo anterior se debe a la información que se requiere por parte de los contribuyentes para llenar dichos formatos. Es así como la precisión que éstas tengan y la capacidad de los servicios de administración tributaria para procesar los datos contenidos en las mismas tendrá un efecto directo sobre la calidad de información que se presente en torno a dichos gastos.

Algunas estimaciones de gastos fiscales con fines sociales, como la tasa cero en el IVA de alimentos y medicinas, se realizan con fuentes de información extra fiscal, por ejemplo: la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Ésta proporciona información sobre la distribución, monto y estructura del ingreso y gasto de los hogares. A través de ella es posible saber cuánto gastan los hogares en alimentos y en medicinas, por lo cual es una herramienta útil en la estimación de éstos y otros gastos fiscales con fines sociales.

Con respecto a la información de las declaraciones, se requiere que los formatos concuerden con el tipo de información que se necesita para realizar estimaciones de calidad, tomando en consideración que la simplificación en este tipo de trámites facilita el cumplimiento de las obligaciones fiscales. En este sentido, el SAT debe mantenerse actualizado de manera que tenga la capacidad de, por un lado, extraer la información necesaria a través de las declaraciones (sin adherirle complejidad a los trámites) y, por el otro, procesar con calidad la información proveniente de dichas fuentes. De esta forma habrá consistencia en las estimaciones y los datos representarán una fuente verdaderamente confiable para la elaboración de diversos estudios para que queden incluidos aquéllos de índole social.

Uno de los pilares de la calidad de la información está relacionado con las estimaciones y proyecciones de los datos. En México se sabe que la metodología de cálculo del PGF corresponde a la pérdida de ingresos;²⁶ sin embargo, en ocasiones las estimaciones resultan confusas. Esto se debe a que en ciertos rubros las variaciones entre el PGF de un año a otro son significativas y no se incluye una explicación a fondo –que aclare que los cambios se deben a modificaciones en las diversas leyes, que derivan de la metodología de cálculo o de la calidad de la información. Por otra parte, cada PGF incluye únicamente estimaciones de dos años y no se hacen revisiones a las estimaciones pasadas. En este sentido, es primordial explicar las variaciones con respecto a las estimaciones de años pasados e incluir estimaciones y proyecciones adicionales que nos permitan anticipar el monto de la pérdida recaudatoria a largo plazo. A

26. Explicado en el Anexo 4 del Volumen 1 de esta serie.

continuación se muestra una comparación del número de años para los cuales se presentan estimaciones y proyecciones en algunos presupuestos de gastos fiscales en el mundo.

Tabla 5. Comparación internacional del número de años para los cuales se reportan estimaciones y proyecciones en los PGF

País	Año del PGF revisado	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Canadá	2007	X	X	X	X	X	X	X	X				
EUA	2009						X	X	X	X	X	X	X
Australia	2007		X	X	X	X	X	X	X	X	X		
Argentina	2006-2008					X	X	X					
Chile	2007					X	X	X					
México	2008							X	X				

Fuente: (a) SHCP (2008) Presupuesto de Gastos Fiscales http://www.apartados.hacienda.gob.mx/politica_ingresos/documentos/presupuesto/presupuesto_gastos_fiscales_2008.pdf;
 (b) Australia (2007) Tax Expenditures Statement http://www.treasury.gov.au/documents/1333/PDF/TES_2007_Combined.pdf;
 (c) Tax Expenditures and Evaluations (2007) <http://www.fin.gc.ca/purl/taxexp-e.html>
 (d) Argentina (2006-2008) Estimación de los Gastos Tributarios en la República de Argentina www.mecon.gov.ar/sjp/dniaf/gastos_tributarios.pdf
 (e) Servicio de Impuestos Internos de Chile (2007) Gasto Tributario http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/gasto_tributario.htm

En este sentido, se recomienda avanzar hacia un PGF más completo, de mayor calidad, más comprensible y más transparente que sirva como una verdadera herramienta para los tomadores de decisiones.

3.2.4. Rendición de cuentas

En la mayoría de los países, los gastos fiscales no atraen el nivel de atención que tiene el gasto directo. A diferencia de lo que sucede con el PEF, no se generan debates ni cuestionamientos profundos en torno al PGF, y el documento tampoco pasa por un proceso de monitoreo o auditoría. En México, el gasto directo lo debaten cada año los legisladores, medios de comunicación, miembros de la sociedad civil, académicos, entre otros.

El Código de buenas prácticas de transparencia fiscal del FMI señala que los gastos fiscales deben ser auditados, de manera que sea posible evaluar e identificar si el beneficiario se apega, en tiempo y forma, a los requisitos y lineamientos que las autoridades emiten para que puedan acceder a dichos beneficios. Adicionalmente, el contenido del documento debe estar sujeto a un escrutinio independiente y la calidad de la información a una verificación. Es así como una auditoría en tiempo y forma podría facilitar la toma de decisiones a favor de acciones correctivas relacionadas con las pérdidas recaudatorias.

Por ejemplo, en el caso de México, en la Ley se estipula lo siguiente:

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá acompañar el Presupuesto de Gastos Fiscales, con un reporte de donatarias autorizadas, en el que se deberá señalar, para cada una, los donativos deducibles obtenidos y las Entidades Federativas en las que se ubiquen las mismas, clasificándolas por tipo de donataria (LIF, 2008: Artículo 28).

Sin duda, la integración de dicho párrafo en la LIF deja ver la intención de los legisladores por revisar y tener un mayor control sobre dichos gastos fiscales de índole social. Sin embargo, cabe señalar que el PGF 2008 (disponible al público) no se acompañó de ningún reporte de donatarias autorizadas que cumpliera con las especificaciones antes mencionadas.

En el caso de Estados Unidos, las revisiones de los gastos fiscales llevaron a que el Congreso tomara acciones en 1981 para ponerle un techo a los gastos fiscales, lo que no ocurre en la mayoría de los países. Otros como Canadá y Australia han optado por revisar de manera ocasional las medidas existentes, lo que se ha considerado como una revisión débil. Es importante comentar que el escrutinio de los gastos fiscales se da en ocasiones en los países por presiones políticas o a raíz de ciertos escándalos que involucran cuestiones sobre la equidad y la mejor forma de canalizar los apoyos (Wanna, 2003). Sin embargo, lo ideal sería realizar una auditoría periódica, de manera que se evalúen y monitoreen todos los gastos fiscales sin excepción alguna y, en este sentido, que haya una rendición de cuentas eficaz con respecto a la canalización de dichos recursos.

En el primer volumen de esta serie se clasificaron como gastos fiscales con fines sociales algunos de los beneficios fiscales comprendidos en el PGF, entre los que se mencionan los siguientes: i) la tasa cero del IVA aplicable a los alimentos; ii) el subsidio al empleo en el ISR; iii) la tasa cero en el IVA a las medicinas; y iv) la deducción en el ISR de las primas de seguros de gastos médicos, entre otros. Sin embargo, la clasificación de gastos fiscales con fines sociales no atendió a un análisis previo de incidencia con el ánimo de incrementar la certidumbre de que dichos gastos fiscales efectivamente tienen el objeto de beneficiar a la población de menores recursos. Ello, debido a que un análisis de tal envergadura tendría que realizarlo la propia SHCP, tanto por la complejidad, como por el tipo de información que se requeriría. Se debe presentar un análisis de incidencia de los gastos fiscales con fines sociales en el PGF, no sólo para confirmar cuáles gastos fiscales tienen dicho fin, sino también para conocer el monto exacto que se le destina a la función social.

Es necesario realizar una evaluación sustantiva de la efectividad de los gastos fiscales periódicamente con el ánimo de saber si el beneficio otorgado a los contribuyentes supera la pérdida recaudatoria en la que se incurre al permitir dichas concesiones fiscales. Asimismo, se debe hacer un análisis sobre el impacto que han tenido los diversos incentivos en los sectores a los que inicialmente se pretendía impulsar.

La falta de revisión y evaluación de todos los gastos fiscales vigentes conlleva una reducción en la eficiencia de los recursos públicos. Lo anterior se debe a que es posible que se esté favoreciendo en exceso a un mismo sector a través del gasto directo y del gasto fiscal, y que se dupliquen de manera injustificada los recursos destinados a una misma actividad. Deben existir mecanismos de coordinación entre la Subsecretaría de Ingresos y de Egresos, de manera que se atiendan los problemas sociales mediante una misma estrategia consensuada.

Por su parte, la OCDE recomienda que se adjudiquen los gastos fiscales a las distintas dependencias públicas, de manera que cada una sea responsable de aquellos gastos fiscales que benefician a sectores relacionados con su función. Para hacer esto, los gastos fiscales primeramente tendrían que clasificarse de acuerdo con sus fines, lo cual fue una de las principales recomendaciones en el Volumen 1 de esta serie. Una vez adjudicados, dichas dependencias tendrían que evaluar y monitorear los estímulos. En este tenor, también tendrían que

contemplar, durante la programación de su gasto,²⁷ tanto los gastos fiscales como el gasto directo (tomando en cuenta la imposibilidad de exceder su techo presupuestario).

A continuación presentamos un ejemplo de los principales pasos que describen las responsabilidades que podrían tener las dependencias en el proceso de aprobación, programación y evaluación de un gasto fiscal con fin social.

- Las asociaciones de padres de familia solicitan a la Secretaría de Educación Pública (SEP) una exención en el IVA de los servicios de enseñanza (como aquél estipulado en la Ley del IVA Artículo 15 fracción IV).
- La SEP evalúa la problemática y qué herramienta de gasto es más eficiente para resolverla.
- Tanto la SEP como la SHCP (secretaría co-responsable) firman la propuesta legislativa.
- El gasto fiscal se aprueba con la modificación o inclusión a la ley correspondiente, o bien mediante un decreto presidencial.
- En la fase de programación del presupuesto, la SEP evalúa el desempeño del gasto fiscal.
- El presupuesto que solicita la SEP considera los gastos directos y los fiscales, considerando un techo establecido.

La idea de responsabilizar a las dependencias de los gastos fiscales que les competen resulta lógica si tomamos en consideración que son éstas las que tienen los conocimientos sobre las problemáticas correspondientes a cada sector (la SHCP fungiría aportando los conocimientos técnicos en materia fiscal). Por ende, son las más adecuadas para evaluar si dichos estímulos cumplen con el objetivo para el cual fueron creados en un inicio. De esta forma, también se tendría un control por parte de cada dependencia sobre ambos tipos de gasto, lo cual evitaría una duplicidad en el otorgamiento de beneficios y estaría en concordancia con una mayor eficiencia.

La implementación de un esquema como el anterior resulta mayormente útil si consideramos que por lo general los gastos fiscales que se introducen no cuentan con una fecha límite de aplicación. Por esto, en la actualidad nos encontramos con gastos fiscales que han dejado de reflejar la realidad de los

27. Etapa en la cual las diferentes organizaciones de la Administración Pública Federal (APF) planean su gasto. Se lleva a cabo de enero a junio del ejercicio anterior al gasto que se programa.

sectores a los cuales se pretendió apoyar años atrás. Esto sucede a causa de los cambios en las condiciones sociales, económicas y prioridades de política pública. La falta de análisis y estudios que indiquen si es deseable continuar con los incentivos tiene como consecuencia que en el PGF se incluyan tratos preferenciales poco actualizados; cuyo efecto y eficiencia son cuestionables para la población en general.

[En el caso de Estados Unidos] existen alrededor de 70 gastos fiscales que se introdujeron antes de 1950. Al considerar sus objetivos originales, se hace evidente que muchos de ellos han dejado de ser relevantes. Por ejemplo, la exclusión que tiene en el impuesto al ingreso el personal de las fuerzas armadas se implementó en 1925. Sus raíces están relacionadas con una condición temporal que surgió durante la Primera Guerra Mundial. Dicha exclusión todavía existe a pesar de que esta condición temporal ha dejado de estar presente. Se estima que hasta 2005 la pérdida derivada de este gasto fiscal ya había ascendido a 2.9 billones de dólares (Swift, 2006: 10).

Asimismo, no se debe olvidar que la aplicación de los gastos fiscales implica ciertas desventajas, entre las que se encuentra una mayor complejidad administrativa en las leyes impositivas. Este escenario en ocasiones lo aprovechan algunos contribuyentes para llevar a cabo prácticas de evasión y elusión fiscal, lo cual reduce aún más el nivel de la recaudación. En ello radica la importancia de revisar los gastos fiscales y tras un estudio de su efectividad y resultados, eliminar aquéllos que únicamente aumentan la complejidad del sistema tributario mexicano, lo que en cierto sentido implicaría adoptar un PGF con base en resultados.

Aunado a lo anterior, se considera importante explorar la posibilidad de utilizar el método de gasto equivalente mediante el cual se estima la pertinencia de hacer uso del gasto directo en oposición al gasto fiscal. Esto con el fin de seleccionar la herramienta de gasto más eficiente. Este tipo de análisis podría realizarse en el caso de la aplicación de la tasa cero en el IVA a los alimentos y medicinas, en el subsidio al empleo en el Impuesto Sobre la Renta (ISR), entre otros gastos fiscales.

28. La vivienda y los alimentos otorgados al personal de las fuerzas armadas, tanto en efectivo como en especie, al igual que ciertos pagos que se les otorga por el combate, quedan excluidos del impuesto al ingreso.

La misma LIF, desde hace más de cinco años, incluye un artículo²⁹ donde se estipula lo siguiente:

Para el otorgamiento de los estímulos deberá tomarse en cuenta si los objetivos pretendidos pudiesen alcanzarse de menor manera con la política de gasto. Las facilidades y los estímulos se autorizarán en la Ley de Ingresos de la Federación. Los costos para las finanzas públicas de las facilidades administrativas y los estímulos fiscales se especificarán en el presupuesto de gastos fiscales (LIF, 2008: Artículo 28).

Hasta la fecha no existe un análisis en el que se pueda apreciar la conveniencia del uso de los gastos directos por encima de los gastos fiscales. Asimismo, el artículo señalado no especifica si esto se pretende hacer a través del método de gasto equivalente o a través de otro tipo de estudio. Sin embargo, es importante notar la gravedad de contar con artículos en nuestras leyes tributarias que no se observan.

Finalmente, se debe aclarar que las propuestas antes expuestas no pretenden la eliminación de todos los gastos fiscales sino i) transparentar el proceso de autorización de los gastos fiscales; ii) integrar el PGF al proceso presupuestario; iii) mejorar la calidad y cantidad de información presentada en el PGF de nuestro país; y iv) hacer que el reporte de gastos fiscales se monitoree, revise y audite para efectos del mejoramiento de la rendición de cuentas.

29. Cabe mencionar que el articulado ha ido cambiando con el paso de los años. Sin embargo, en la LIF para 2008 este párrafo está incluido en el Artículo 26.

Conclusiones y recomendaciones



Conclusiones y recomendaciones

La transparencia debe entenderse como una característica necesaria de la relación entre sociedad y gobierno, debido a que permite un flujo adecuado de comunicación entre ambos. De esta manera la sociedad dispone de información completa, relevante, oportuna y adecuada para el usuario para saber qué decisiones toma su gobierno y cuáles son las normas que sigue en ese proceso.

La transparencia presupuestaria tiene especial relevancia porque es la práctica que se especializa en la información relacionada con el presupuesto público, documento en el que se concilian los planes y programas gubernamentales con su costo, entre ellos los de corte social. Organismos internacionales como el FMI y la OCDE han constatado los beneficios que arroja a los países la adopción de buenas prácticas de transparencia. Por esa razón, mantienen una línea de investigación abierta para hacer recomendaciones sobre cuáles son las mejores prácticas en esta materia.

En particular, el FMI sostiene que la transparencia fiscal promueve significativamente una toma de decisiones de gasto más eficiente. Si un mayor número de personas está mejor informado sobre el quehacer gubernamental, ello puede impulsar, por un lado, mejores soluciones a problemas de política pública y, por otro, menores costos asociados a la reducción en la incertidumbre del quehacer público. Esto permite un proceso de rendición de cuentas adecuado con miras a fortalecer la credibilidad del Estado.

A partir de la crisis de 1995 en nuestro país, el fortalecimiento de las finanzas públicas se intensificó. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos emprendidos, aún queda mucho camino por recorrer. La información sobre el presupuesto social aún presenta serias limitaciones; existe una falta de transparencia considerable en el manejo de la información desagregada contenida en el PEF y no hay una verdadera rendición de cuentas en lo que respecta a los gastos fiscales, que también involucran el uso, con fines sociales, de recursos públicos.

La información desagregada, a un nivel mayor al de la perspectiva sectorial del gasto social, presenta limitaciones. Como resultado de esta falla no existe información de calidad para tener una perspectiva completa de las actividades y programas que este gasto financia en el tiempo. Tampoco se sustenta la toma de decisiones sobre el curso del mismo.

De los hallazgos más importantes se concluye lo siguiente:

- La provisión de bienes y servicios sociales absorbe el 24% del gasto social directo. En lo que respecta a esta porción de gasto, no se cuenta con información oficial y sistemática sobre la calidad de los servicios sociales que se asocie directamente al costo de estos servicios. Esto limita las posibilidades de mejora, la rendición de cuentas y la credibilidad del gobierno como un proveedor efectivo y responsable de los mismos. En EUA la tendencia a controlar el desempeño y la calidad del sector asistencial comenzó a finales del siglo pasado. En Europa, España lleva más de 25 años involucrado en estas tareas. Ambas regiones han adoptado leyes que obligan a las organizaciones públicas a implementar sistemas de gestión de la calidad que permitan mejorar estos servicios así como rendir cuentas a los ciudadanos.
 - Las entidades federativas y municipios reciben un tercio del gasto social. Durante los diez años que lleva esta práctica, la falta de definición sobre la coordinación entre la Federación y los gobiernos locales con respecto al proceso de rendición de cuentas derivó en una falta de transparencia en el ejercicio de estos recursos. A la fecha no hay información consolidada sobre cuáles son los programas presupuestarios que integran a las distintas funciones del gasto social. Cabe aclarar que es la única fracción del gasto social que no cuenta con este tipo de información.
-

- Existe discrecionalidad en la asignación del gasto social hacia actividades adjetivas como son las Otras Actividades Relevantes y las Actividades de Apoyo. Esto es porque no se cuenta con lineamientos detallados sobre el uso de esta etiqueta de gasto; es decir, sobre cuánto y cuando usarla. Es preocupante que la participación de este tipo de actividades en algunas subfunciones sociales de gasto se eleva más allá del 50%.

Por otra parte, las categorías de gasto cambian continuamente y la información histórica no se actualiza en función de los cambios, por lo que no es posible obtener series de datos desagregados consistentes en el tiempo. Cabe mencionar que tampoco se exponen las razones detrás de estos cambios.

Adicionalmente, no se elaboran proyecciones del gasto social, ni siquiera del gasto social total agregado. Esta falta de planeación no permite prever las necesidades de gasto social que se avecinan en el mediano y largo plazo.

Se debe garantizar a través de la LFPRH una estrategia que permita una comunicación efectiva con los distintos tipos de usuarios de la información del gasto. Es necesario que se haga un mayor esfuerzo por difundir la información asociada al presupuesto público en distintos foros. Entre las prácticas más recomendadas está la de someter el presupuesto a discusión con un grupo de expertos ajenos al gobierno. De esta forma se obtiene información desde otra perspectiva que puede enriquecer el funcionamiento de esta herramienta. También se debe contemplar la elaboración de una guía ciudadana, que permita al público en general acceder a la información. Ésta es una práctica que se lleva a cabo en países de nivel de desarrollo similar como Chile.

En lo que respecta a los gastos fiscales, no hay lineamientos claros que definan bajo qué criterios se define una desviación de la “estructura normal” de los impuestos, por lo que su autorización resulta en gran medida discrecional. Asimismo, no se publica información que demuestre que éstos se otorgan con base en los criterios de eficiencia económica, no discriminación, temporalidad definida y progresividad, señalados en la Ley, lo que podría derivar en el incumplimiento de la misma.

La cantidad y calidad de la información presentada en el PGF es deficiente en comparación con otros países. En parte, ello se debe a que el formato es

limitado, lo cual obstaculiza un verdadero análisis de los gastos fiscales. En el mismo tenor, las estimaciones y proyecciones presentadas son escasas y no permiten hacer análisis sobre los beneficios de índole social y pérdida recaudatoria del gobierno en el mediano y largo plazos.

Actualmente, el PGF se presenta en un momento distinto al PEF, por lo que no hay una vinculación en la revisión de los gastos directos e indirectos. Éstos últimos no siguen todo el proceso presupuestario, el cual implica una evaluación, auditoría y, de manera general, un proceso de rendición de cuentas más exigente. En otros países, el PGF se presenta como un anexo al PEF, lo que representa un avance en la transparencia presupuestaria.

En las leyes tributarias no se estipula la obligación de auditar y revisar los gastos fiscales, por lo que se presume que el PGF contiene una serie de gastos fiscales desactualizados. Por esta misma razón, no se sabe con certeza si se duplican los beneficios, a través del gasto directo y gasto fiscal. Asimismo, tampoco se llevan a cabo revisiones que dejen ver si los beneficiarios cumplen con los requisitos (en tiempo y forma) para calificar en los programas de gasto fiscal.

Las recomendaciones de nuestro trabajo están en línea con las conclusiones comentadas anteriormente.

1. Establecer estándares de transparencia presupuestaria para que los documentos relacionados con la administración de recursos públicos sigan dichos lineamientos y se presenten con un nivel uniforme y mínimo de transparencia. Lo anterior implica darle un tratamiento similar a los gastos fiscales, de manera que ambos cumplan con los criterios de información completa, oportuna, relevante y adecuada para los distintos tipos de usuarios.
 2. Implementar mecanismos de evaluación de la calidad de los bienes y servicios sociales que se proveen al público. Esto con el fin de obtener información de mayor relevancia sobre el valor de lo que ofrece el gobierno a la sociedad a cambio del uso de recursos públicos. Esto también resulta útil para incrementar la efectividad de la administración pública.
-

3. Instituir techos y lineamientos en la cantidad de gasto que se destina a las “Actividades de Apoyo”. Lo anterior con el fin de reducir la discrecionalidad y establecer un control en el uso de recursos públicos destinados a este tipo de actividades. De esta forma, el gobierno se compromete más a utilizar los recursos públicos en actividades de mayor valor para la sociedad.
4. Definir en el PEF el papel de los programas de subsidios que no están sujetos a reglas de operación. Aparentemente están sujetos a un menor escrutinio que el resto de los programas de subsidios. Se deben establecer reglas para su operación o, de lo contrario, justificar la falta de éstas. Lo anterior con el fin de transparentar por qué algunos programas no están sujetos a dichas reglas.
5. Mejorar la congruencia de los datos de la Clasificación programática funcional a lo largo del tiempo. Para ello es necesario actualizar la información histórica en función de los cambios que se vayan efectuando a esta clasificación. Cabe aclarar que los cambios deben implementarse cuando se vislumbre una mejora que perdure, para evitar modificaciones en cada ejercicio del gasto.
6. Generar proyecciones sobre el gasto social futuro, de manera que podamos anticipar las necesidades de este gasto con antelación.
7. Coordinar a las cabezas de sector y a la SHCP para que trabajen en conjunto en todo aquello relacionado con la propuesta de nuevos gastos fiscales y la evaluación de los que ya existen. Las primeras son las que mejor conocen la problemática de su sector y la SHCP tiene los conocimientos en materia fiscal. Asimismo, los gastos fiscales deberán incluirse dentro de los techos presupuestarios de las dependencias, de manera que haya un mayor control, así como un solo techo para el gasto directo y los gastos fiscales.
8. Mejorar el formato del PGF para que brinde más información sobre los gastos fiscales, de manera que se incluyan elementos adicionales para la toma de decisiones. Para esto, es necesario clasificar los gastos fiscales de acuerdo a su función, incluir las referencias legislativas y una descripción sobre cada gasto fiscal, mayor número de estimaciones y proyecciones, entre otro tipo de información.

9. Presentar al Congreso el PGF junto con el PPEF, de manera que se favorezca la evaluación sobre qué herramienta de gasto es más eficiente (gasto directo o gasto fiscal) en cada caso y se fortalezca el control sobre el balance de las finanzas públicas.

10. Auditar y evaluar los gastos fiscales para saber si los beneficiarios cumplen con los lineamientos establecidos en tiempo y forma, y así se evite la discrecionalidad en su autorización y se favorezca un sistema de beneficios más consistente.

Finalmente, se reitera que el objetivo de las recomendaciones antes mencionadas es fortalecer la transparencia a través de un mejoramiento de la calidad de la información, así como con la disminución de la discrecionalidad en la toma de decisiones del gasto. La transparencia en el ejercicio del ámbito público no sólo implica un compromiso por parte del gobierno, sino también es producto de una mayor demanda por rendición de cuentas de la sociedad. En este tenor, es deseable que la sociedad en su conjunto, desde la diversidad de perspectivas que la integran, impulse continuamente esta demanda a favor de una mayor transparencia en el uso de los recursos destinados al ámbito social.

Anexos



Anexos

Anexo 1. Contexto del gasto público en México

Se estima que para el año 2009 aproximadamente 40% de los ingresos federales provendrán de la venta de crudo (Tabla 6). Estos ingresos son el resultado del comportamiento de dos variables: la cantidad de petróleo que se vende, el cual a su vez depende de la cantidad que se produce, y el precio de venta. Las perspectivas negativas sobre el comportamiento de ambas en los próximos años han aumentado la incertidumbre sobre la estabilidad de los ingresos petroleros. Cabe mencionar que el precio del crudo se caracteriza por tener un comportamiento volátil en los mercados internacionales, de esta manera los ingresos federales enfrentan mayor incertidumbre. El precio internacional del petróleo³⁰ no ha registrado en los últimos 50 años movimientos al alza tan persistentes como los observados en los últimos cuatro años (WTRG, Economics, 2008). Por su parte, las reservas de crudo mexicano empiezan a escasear³¹. Si el precio del crudo regresara a los niveles promedio, o bien, la oferta de barriles se contrajera, los ingresos petroleros y, por ende, los del Gobierno Federal se reducirán. Derivado de lo anterior, su capacidad de gasto también lo hará.

Sin duda la inestabilidad de los ingresos petroleros le resta sustentabilidad a la capacidad de gasto, pero el origen de esta limitante está en el nivel de los ingresos tributarios. En México, la recaudación de este tipo de ingresos como proporción del PIB es sumamente baja, (estimada por la SHCP en 9.8% al cierre de 2008) incluso es menor al compararla con la de países de niveles de desarrollo similar.³²

30. El precio promedio de los últimos 50 años se calcula en menos de USD\$30 por barril.

31. En el reporte anual de reservas de hidrocarburos correspondiente al ejercicio de 2007, PEMEX manifestó que las reservas probadas de crudo han caído desde 2001. En particular, a finales de 2007, las reservas probadas se calcularon en 14.7 miles de millones de barriles de petróleo crudo, mientras que a finales de 2006 se estimaron en 15.5 miles de millones de barriles de petróleo crudo.

32. Ver página 51 del Volumen 1 de la serie El Gasto Social en México.

Por su parte, el gasto público ha ido en aumento en la última década y en mayor proporción el gasto social. No obstante es preocupante que los recursos provenientes del petróleo sean, en parte, los que financien estos aumentos, ya que los ingresos petroleros son claramente inestables. Ante este escenario, una pregunta pertinente es ¿qué pasaría si los ingresos petroleros disminuyeran y los ingresos tributarios permanecieran en los niveles actuales?, ¿qué programas se tendrían que recortar y/o cancelar? y, desde luego, ¿quiénes serían los más afectados?

El punto medular del problema antes expuesto no son los ingresos, ni los gastos de manera particular, sino el balance público en su conjunto. Es decir, la relación que guardan los ingresos respecto a los gastos. Si la Federación lograra aumentar la recaudación tributaria (ingresos no petroleros), reducir la inestabilidad de los ingresos provenientes del crudo, disminuir el gasto, o simplemente hacerlo más eficiente, entonces podría fortalecer la sustentabilidad de las finanzas públicas. Este reto es uno de los más importantes que enfrenta nuestro país para elevar el nivel de vida de la población y combatir efectivamente la pobreza (OECD, 2007).

Tabla 6. Estructura de los ingresos federales

Ingresos Presupuestarios, 2008 (Miles de millones de pesos)			
	LIF	Estimado	Diferencia
Total	2,545.5	2,681.0	135.6
Petroleros	865.7	1,017.9	152.3
No petroleros	1,679.8	1,663.1	-16.7
Gobierno Federal	1,264.8	1,230.0	-34.8
Tributarios	1,208.4	1,168.5	-39.9
No tributarios	56.3	61.4	5.1
Org. y empresas	415.0	433.1	18.1

Fuente: SHCP (2008) Paquete Económico para 2009.

Nota: Cabe resaltar que la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) contiene los ingresos que el sector público estima obtener en el año en cuestión. En este sentido, el monto correspondiente a los ingresos totales o ingresos del sector público consolidado, está compuesto por los siguientes rubros:

i) ingresos del gobierno federal; ii) ingresos de organismos y empresas; e iii) ingresos derivados de financiamientos. Asimismo, dichos ingresos se encuentran divididos en ingresos tributarios e ingresos no tributarios.

Los ingresos tributarios provienen de los impuestos establecidos en las distintas leyes que conforman el marco tributario mexicano. Por otra parte, la fuente de los ingresos no tributarios, no son los gravámenes. Algunos de los principales ingresos no tributarios son los derechos, productos y aprovechamientos.

Anexo 2. Índices de transparencia presupuestaria

Índice de apertura presupuestaria del International Budget Partnership

La organización International Budget Partnership³³ (IBP) establece que la transparencia presupuestaria se asocia directamente con el concepto de presupuesto abierto. Esta definición se enfoca en el proceso presupuestario: programación, aprobación, ejecución y evaluación del gasto público. El índice de IBP implica valorar los siguientes factores:

- i. Que los gobiernos publiquen al menos siete reportes con información específica sobre el presupuesto público; Reporte de intención previo al proyecto de presupuesto, Proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo (incluido en el Paquete económico), Presupuesto de los ciudadanos, Reportes trimestrales de ejecución del presupuesto aprobado, Reporte semestral de ejecución del presupuesto aprobado, Reporte anual de ejecución del presupuesto aprobado, Reporte anual auditado (Cuenta Pública)
- ii. La información específica que contiene la propuesta presupuestaria del Poder Ejecutivo al Congreso (Paquete económico)
- iii. La calidad del proceso presupuestario: formulación, aprobación, ejecución y auditoría.

En este contexto, el IBP construyó un índice de apertura presupuestaria para valorar la calidad del proceso presupuestario. En 2005, evaluó la de México y se obtuvo una calificación de 50%, en una escala que va de ninguna transparencia (0%), mínima (25%), algo (50%), sustantiva (75%) y extensiva (100%). Entre varias observaciones que el organismo señaló que incidieron en la calificación de México, éste subraya que:

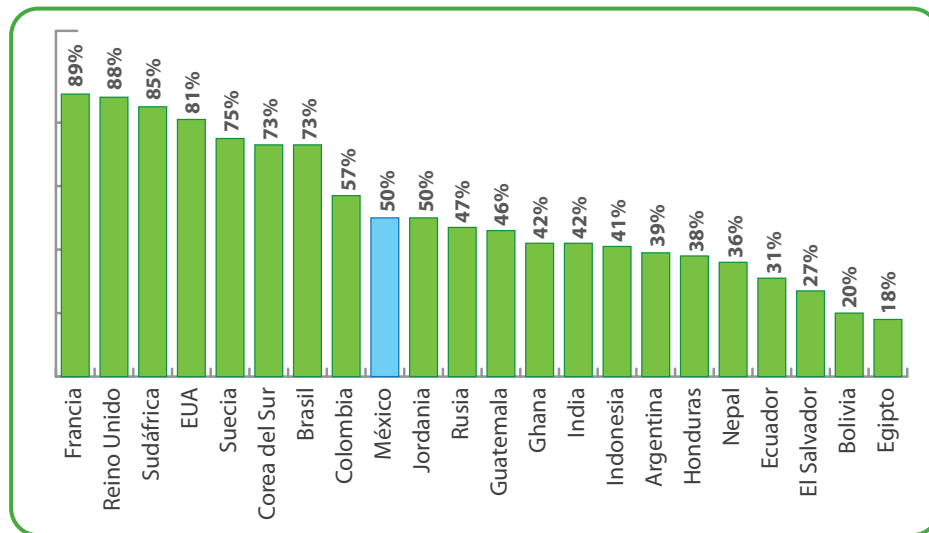
- i. En México no se publican dos tipos de documentos –de los siete que se requieren de acuerdo con el IBP– la intención del Poder Ejecutivo con respecto al proyecto de presupuesto y el Presupuesto de los ciudadanos. Así mismo, el Paquete económico y el informe semestral presentan carencias de información necesaria para la transparencia y la eficiencia en la toma de decisiones.
- ii. El Paquete económico –respecto de las estimaciones de los ingresos– carece de un análisis de sensibilidad de éstos ante posibles cambios en los supuestos que los sustentan y las posibles repercusiones en los programas de gasto. En forma similar, en el informe semestral no hay una revisión ni actualización de estos supuestos a lo largo del ejercicio presupuestario, ni una explicación sobre las desviaciones observadas entre las estimaciones de presupuestos anteriores y los ingresos observados.
- iii. Con respecto al proceso presupuestario, el IBP señala que el reporte de auditoría de la Cuenta Pública Federal (CPF) carece de información con respecto al seguimiento de las observaciones y recomendaciones que hace la ASF al Ejecutivo a través de la revisión de la CPF.

En comparación con otros países, la calificación de México es menor que la de Corea, Brasil y Colombia. A pesar de ello, es mayor que la de Rusia, India y Argentina.

33. El IBP es una organización que tiene el objetivo de transparentar los sistemas presupuestarios en los países en desarrollo a favor de los más necesitados.

Gráfica 9. Índice de apertura presupuestario, 2005

(Máxima calificación es 100%)



Fuente: Elaboración propia con: IBP (2006) *Open Budget Initiative*.

Índice de transparencia presupuestaria en América Latina (Fundar)

Por su parte, Fundar,³⁴ Centro de Análisis e Investigación, publica periódicamente un índice para medir la transparencia presupuestaria. A diferencia del índice del IBP, el de Fundar mide la transparencia presupuestario sólo en la región de América Latina y principalmente se basa en las percepciones que tienen los legisladores, medios de comunicación, académicos e investigadores y organizaciones de la sociedad civil con respecto al tema. Para contextualizar los resultados provistos por la encuesta de percepciones, el índice también incorpora los resultados de un análisis sobre el marco institucional al que está sujeto el proceso presupuestario en cada país. Este esfuerzo por medir la transparencia presupuestaria inició en 2001, y desde entonces se ha replicado cada dos años. En el marco de este índice, las variables que se revisan con el objeto de evaluar la transparencia presupuestaria son:

- Participación ciudadana
- Atribuciones y participación del Legislativo en el presupuesto
- Información sobre criterios macroeconómicos del presupuesto
- Cambios del presupuesto
- Asignación del presupuesto

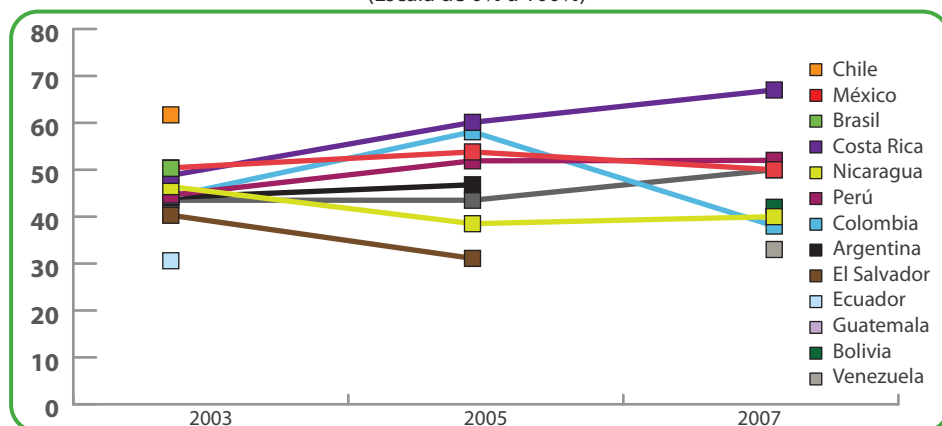
34. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, es una institución independiente, interdisciplinaria y plural dedicada a la investigación, difusión y enseñanza en torno a aspectos relacionados con la democracia y la participación ciudadana.

- Fiscalización del presupuesto
- Evaluación de la contraloría interna
- Capacidades de los órganos de control externo
- Rendición de cuentas
- Control sobre funcionarios federales
- Responsabilidad de los niveles de gobierno
- Información sobre deuda federal
- Calidad de la información y estadísticas en general
- Oportunidad de la información del presupuesto

De los resultados del índice se desprende que América Latina es una zona en donde en general los países muestran niveles reprobatorios en transparencia presupuestaria. Se debe comentar que el caso de México destaca entre los mejores de la región (Gráfica 10). Sin embargo, Fundar señaló en el último reporte de transparencia (2007) cuales son las principales debilidades encontradas en el caso de México: la baja participación ciudadana en todo el ciclo presupuestario, la discrecionalidad del Ejecutivo con respecto a los cambios al presupuesto durante el ejercicio del mismo, así como la falta de mecanismos efectivos de sanción de la contraloría interna (Secretaría de la Función Pública).

Gráfica 10. Índice de transparencia presupuestaria en América Latina, 2003-2007

(Escala de 0% a 100%)



Fuente: Elaboración propia con datos de: Fundar (2003-2007)
Índice de transparencia presupuestaria para América Latina.

A pesar de que los índices de transparencia presupuestaria del IBP y Fundar no miden exactamente lo mismo, ambos arrojan una calificación para México de 50%. Con base en lo anterior podemos considerar que, de acuerdo con estos índices, queda espacio suficiente para fortalecer la transparencia presupuestaria en el manejo del presupuesto de México.

Anexo 3. Gasto descentralizado en educación por ejecutor (Ramo)

F	Gasto en Educación	\$	403,615,415,657	Participación por función educativa	Participación por subfunción educativa
R	Total de Aportaciones	\$	199,445,898,391	49.4%	
SF	Apoyos en Servicios educativos concurrentes	\$	19,488,260,290	4.8%	100%
SF	Cultura	\$	9,897,735,772	2.5%	100%
SF	Deporte	\$	1,518,283,249	0.4%	100%
SF	Educación básica	\$	244,803,581,365	60.7%	100%
R	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	\$	193,154,835,666	47.9%	78.9%
R	Educación Pública	\$	30,242,021,683		12.4%
R	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	\$	21,406,724,016		8.7%
SF	Educación media superior	\$	46,446,652,530	11.5%	100%
R	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	\$	471,269,439		1.0%
R	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	\$	2,250,993,788	0.6%	4.8%
R	Defensa Nacional	\$	598,510,993		1.3%
R	Educación Pública	\$	43,125,878,310		92.9%
SF	Educación para Adultos	\$	5,999,975,762	1.5%	100%
R	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	\$	1,564,597,455	0.4%	26.1%
R	Educación Pública	\$	4,435,378,307		73.9%
SF	Educación Superior	\$	62,385,671,685	15.5%	100%
R	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	\$	825,611,959		1.3%
R	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	\$	2,475,471,482	0.6%	4.0%
R	Defensa Nacional	\$	473,134,185		0.8%
R	Educación Pública	\$	58,611,454,059		94.0%
R	Otros Servicios Educativos y Actividades Inherentes	\$	8,609,650,942		13.8%
R	Educación Pública	\$	8,609,650,942		13.8%
SF	Posgrado	\$	4,465,604,062	1.1%	100%
R	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	\$	836,388,845		18.7%
R	Educación Pública	\$	3,629,215,217		81.3%

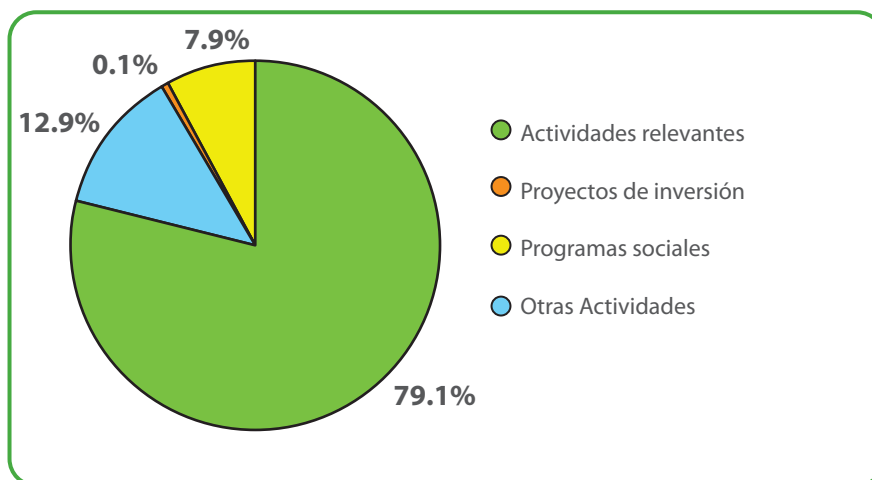
Fuente: Elaboración propia con datos de: SHCP (2008) Presupuesto de Egresos de la Federación.

Anexo 4. Cambios en la Clasificación programática funcional del Presupuesto de Egresos de la Federación

2007	2008	2009
<ul style="list-style-type: none"> • Actividades relevantes • Proyectos de inversión • Programas sujetos a reglas de operación • Otra actividades 	<ul style="list-style-type: none"> • Actividades específicas: bienes y servicios, actividades rectoras y de fomento, actividades de apoyo, gasto federalizado, otras actividades relevantes y compromisos y obligaciones del Estado. • Proyectos de inversión • Programas federales 	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidios a sectores social y privado o entidades federativas y municipios • Desempeño de las funciones: prestación de servicios públicos, planeación y seguimiento, promoción y fomento, regulación y supervisión, funciones de las fuerzas armadas, específicos y proyectos de inversión. • Administrativos y de apoyo • Compromisos del Gobierno Federal • Obligaciones del Gobierno Federal

Fuente: Elaboración propia con información de: SHCP (2006-2008) Manual de programación del gasto.

Anexo 5. Distribución del gasto social del PEF de 2007 Por tipo de actividad prioritaria



Fuente: Elaboración propia con datos de: SHCP (2007) Presupuesto de Egresos de la Federación.

Anexo 6. Gastos fiscales por impuesto como % del PIB

Concepto	2008		
	Millones de pesos (mdp)	% del PIB ^{1/}	Estructura porcentual
Total (A+B+C+D+E)	772,364.5	7.41	100
A. Impuesto sobre la renta (ISR) (A.1+A.2)	252,962.8	2.43	32.7
A.1 ISR empresarial	159,297.9	1.53	20.6
A.2 ISR de personas físicas	93,664.9	0.90	12.1
B. Impuesto empresarial a tasa única (IETU)	96,306.0	0.92	12.5
C. Impuesto al valor agregado	210,131.0	2.02	27.2
D. Impuestos especiales	199,121.9	1.91	25.8
E. Estímulos fiscales	13,842.8	0.13	1.8

1/ Se utilizó un PIB de 10,424,200 millones de pesos para 2008.
Fuente: SHCP (2008) Presupuesto de Gastos Fiscales

Anexo 7. Gastos fiscales clasificados por función

Gastos fiscales agregados y gastos directos por función en el Presupuesto de Gastos Fiscales de Australia (2006-07) ^{1/}		
	Gastos fiscales (\$m)	Gastos directos (\$m)
Servicios públicos generales		
Asuntos legislativos y del Poder Ejecutivo	2	870
Asuntos financieros y fiscales	0	4,641
Asuntos internacionales y ayuda económica	499	3,282
Investigación general	0	2,476
Servicios generales	7	667
Defensa	202	16,854
Orden público y seguridad	0	3,318
Educación	6	16,898
Salud	876	39,948
Seguridad social y bienestar	34,833	92,075
Vivienda	605	2,909
Recreación y Cultura	183	2,561
Combustibles y energía	1,390	4,635
Agricultura áreas forestales y pesca	524	2,831
Minería, manufactura y construcción	-4,020	1,920
Transporte y comunicación	295	3,296
Otros asuntos económicos		
Turismo y promoción	14	196
Asuntos relacionados con el empleo	1,055	4,035
Otros asuntos económicos	12,949	934
Otros propósitos		
Intereses de deuda pública	0	3,592
Ayuda para desastres naturales	0	115
Reserva de contingencia	0	589
Total	49,420	208,642

1/ Los datos se presentan en la moneda nacional
Fuente: Australia (2007) Presupuesto de Gastos Fiscales

Fuentes citadas



Fuentes citadas

Acemoglu D., S. Johnson, J. Robinson, y P. Yared (2005). “From Education to Democracy?” in *The Democratic Transition and Economic Growth* Vol. 95, N° 2. Harvard University.

Budget of the United States Government (2008). “Federal Receipts and Collections” in *Analytical Perspectives FY 2009*
<http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2009/pdf/apers/receipts.pdf>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2007). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. 1 de octubre de 2007, México.

——— (2007). *Ley de Coordinación Fiscal*. 21 de diciembre de 2007, México.

Congreso de la Unión (2007). *Ley de Acceso a la Información Pública Gubernamental*. 21 de diciembre de 2007, México.

Cordova-Novion, C. (2002). *Assuring Regulatory Transparency*. Documento presentado en Thessaloniki, Grecia, 21 de noviembre de 2002.
<http://www.oecd.org/dataoecd/58/5/2410343.pdf>

Estimación de los Gastos Tributarios en la República de Argentina Años 2006-2008 (2008).
http://www.mecon.gov.ar/sip/dniaf/gastos_tributarios.pdf

Servicio de Impuestos Internos (2007) “Presupuesto de Gastos Año 2007” en *Presupuesto de Gastos Tributarios*, Chile.

http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/gasto_tributario.htm

Fundar - Centro de Análisis e Investigación, coord. (2003). *Índice de transparencia presupuestaria*. Coordinadores de Fundar: H. Hofbauer, B. Lavielle y M. Pérez. Coordinadores de CIDE - Centro de Investigación y Docencia Económicas: A. del Castillo, L. Sour y S. San Sebastián. Consultor de Berumen y Asociados: G. Labastida.

Garau, J. (2005). *Guía para la gestión de la calidad de los procesos de los servicios sociales*. Institute de Treball Social i Serveis Socials, España.

Heady, C. and B. Larre (2007). “Chapter 2. Fiscal policy and tax reform” in *Getting it right – OECD Perspectives on Policy Challenges in Mexico*. OECD, Economics Department and the Center for Tax Policy and Administration.

FMI, International Monetary Fund (IMF), Fiscal Affairs Department (2001). *Budgetary Transparency for Public Expenditure Control*. IMF Working Paper WP/01/08, Washington D.C.

——— (2002). *Mexico: Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module*. IMF Country Report No. 02/200, Washington D.C.

——— Fiscal Affairs Department (2007). *Manual on fiscal transparency*. Washington D.C.

——— External Relation Department (2008). *How Does the IMF Encourage Greater Fiscal Transparency?*

<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fiscal.htm>

M&E de programas sociales de México (2006). Compilación de ponencias de G. Hernández, M. Hagerstrom en la conferencia *Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe*. Edición de E. May, D. Shand, K. Mackay, F. Rojas, y J. Saavedra. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.

http://www.worldbank.org/ieg/eecd/docs/proceedings_la_sp.pdf

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2001). *Mejores prácticas para la transparencia presupuestaria*, Paris.

Pérez, M. (coord.) (2007). *Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria 2007*. Centro de Análisis e Investigación, Managua.

Rajkumar, A. and V. Swaroop (2008). “Public spending and outcomes: does governance matter?” in *Journal of Development Economics*, Volume 86. Ed.Elsevier.

Reviglio, F. (2001). *Budgetary Transparency for Public Expenditure Control*. IMF Working Paper 01/8. International Monetary Fund.

Romero León, J. (2005). *Open Budget Questionnaire*, The International Budget Project (IBP) and Fundar, Centro de Análisis e Investigación, New York and Mexico City.

——— (2006). *Open Budget Highlights*, The International Budget Partnership (IBP) and Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México City.

Scott, J. (2004) “La descentralización, el gasto social y la pobreza en México” en *Gestión y Política Pública*, Volumen XIII, Número 3, México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2006). *Manual de programación y presupuesto 2007*. Unidad de política y control presupuestario, México.

——— (2007). *Manual de programación y presupuesto 2008*. Unidad de política y control presupuestario, México.

——— (2008a). *Análisis funcional programático económico del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2007*, México.

<http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2007/index.html>

——— (2008b). *Análisis funcional programático económico del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2008*, México.

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2008/temas/tomos/02/r02_afpe.pdf

——— (2008c). *Presupuesto de Gastos Fiscales*, México.

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/politica_ingresos/documentos/presupuesto/presupuesto_gastos_fiscales_2008.pdf

Simonit S. (2003). *Los gastos tributarios y las renunciaciones tributarias en América latina*. Comisión Económica para América Latina.

<http://www.eclac.org/de/noticias/paginas/0/9200/3Simonit.pdf>

Sour, Laura. (2007). “Capítulo VIII. Presupuestar en América Latina y el Caribe: el caso de México” en *Planificar y presupuestar en América Latina*, edición de Ricardo Martner. N° 51 de *Serie seminarios y conferencias*. CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (Síntesis del documento *Presupuestar en América Latina y el Caribe: el caso de México*).

Swift, Z. L. (2006). “Managing the Effects of Tax Expenditures on the National Budget” in *World Bank Policy Research Working Paper No. 3927*, May 1, 2006.

http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/05/23/000016406_20060523092056/Rendered/PDF/wps3927.pdf

Department of Finance (2007). “Tax Expenditures and Evaluations 2007” in *Government of Canada Tax Expenditures*, Canada.

<http://www.fin.gc.ca/purl/taxexp-e.html>

The Treasury (2007). *Tax Expenditures Statement*, Australia.

http://www.treasury.gov.au/documents/1333/PDF/TES_2007_Combined.pdf

Wanna, J. (2003). *Invisible Hands? The Non-Budgeting of Tax Expenditures in Australia and Canada*. Refereed paper presented to the Australasian Political Studies Association Conference, University of Tasmania, Hobart

<http://www.utas.edu.au/government/APSA/JWannafinal.pdf>

Washington State Budget and Policy Center (2007). *Tax expenditure Reports: A Tool for Transparent, Timely Budgeting*. Policy Brief, Seattle.

<http://www.budgetandpolicy.org/documents/taxexpenditurebrief-final.pdf>

Warburton, Richard and Hendy, Peter, *International Comparison of Australia's Taxes – Tax expenditures reporting in the OECD*, Australia's Treasury Department, April, 2006.

http://comparativetaxation.treasury.gov.au/content/report/html/16_Chapter_14-02.asp

Williams, J. L. (2008). *WTRG Economics*. Arkansas, United States.

http://www.wtrg.com/oil_graphs/oilprice1947.gif

Impreso en México por
FORMEX Impresores S.A. de C.V.
Juan Hernández y Dávalos 122
Col. Algarín 06880
Delegación Cuauhtémoc
México D.F.

Acerca de Fundación ETHOS

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

