

El gasto social en México

Diputado Alberto Cifuentes Negrete*

IMPORTANCIA DEL GASTO SOCIAL

EN EL umbral del siglo XXI, nuestro país enfrenta como uno de los desafíos más importantes disminuir la pobreza y moderar la desigualdad que existe entre los diferentes estratos de la población.

La Constitución postula garantías y derechos puntuales que se refieren a la igualdad de oportunidades y al establecimiento de condiciones para el desenvolvimiento de los individuos, las familias, las comunidades, los pueblos indígenas, los trabajadores y los sectores productivos. De este modo se establece el derecho de todos los mexicanos a una educación básica gratuita, el derecho a la protección de la salud, el derecho a la justicia y al trabajo, el derecho de las familias a una vivienda digna, entre otros.

Sin embargo, nuestro país enfrenta una serie de rezagos sociales que se manifiestan en una disminución de la calidad de vida de la población mexicana como consecuencia de la excesiva concentración de la riqueza, de la ampliación de las desigualdades sociales, de la caída del poder adquisitivo de los sala-

rios y del creciente abandono en el que se encuentra el sector rural, entre muchos otros problemas.¹

De acuerdo con los resultados del Informe de Desarrollo Humano 1999, presentado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el cual clasifica a los países a partir de un Índice de Desarrollo Humano (IDH) que considera los ingresos reales, la expectativa de vida y los niveles de educación de la población; nuestro país presenta un retroceso al ocupar el lugar 50 y al ser desplazado del grupo de países con alto nivel de desarrollo e integrarse con aquéllos considerados con desarrollo humano medio.

De esta manera, existen seis países latinoamericanos que cuentan con una mejor posición que nuestro país: Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica, como integrantes del grupo con alto nivel de desarrollo, y Venezuela y Panamá que forman parte del grupo de países de desarrollo medio.

Ante estas circunstancias, el gasto social constituye uno de los mecanismos más importantes de distribución de ingresos que

*Diputado Federal miembro del grupo parlamentario del PAN. Secretario del Instituto de Investigaciones Legislativas de la LVII Legislatura.

permite a los gobiernos reducir esos rezagos y amortiguar las desigualdades que resultan tanto de los factores estructurales como de las fluctuaciones de las variables macroeconómicas.

SITUACIÓN DEL GASTO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

De acuerdo con estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), durante la década de los ochenta en América Latina predominó una correlación negativa entre las variables pobreza y desigualdad y los indicadores de prioridad macroeconómica y fiscal del gasto social, lo que sugiere que este último no fue un elemento prioritario de la política pública de la región. Es así que solamente en el caso de Chile –país con niveles relativamente altos de pobreza y desigualdad en el contexto latinoamericano– se observó una prioridad macroeconómica y fiscal alta del gasto social durante los años ochenta. Por el contrario, ninguno de los países con niveles altos de pobreza y desigualdad (Bolivia, Perú, Paraguay y Colombia) exhibió niveles de gasto social significativos como proporción al PIB o del gasto público agregado.²

En síntesis, el nivel de gasto social durante los años ochenta y la baja prioridad social reflejaron con mucha medida las restricciones que enfrentaron las economías de la región y la prioridad otorgada al restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos. Esto implicó una reducción generalizada del gasto social en la región, en algunos casos, la postergación de reformas destinadas a mejorar la eficiencia de la gestión pública en el área social.

A partir de la década de los noventa el monto de los recursos públicos destinado a los sectores sociales registró avances significativos en la región, puesto que aumentó en 14 de 17 países analizados y permitió que en 12 de ellos se compensara de manera importante el descenso que sufrió en los años ochenta. El promedio regional del gasto social per cápita presentó un crecimiento de 38 por ciento al pasar de 331 a 457 dólares entre 1990-1991 y 1996-1997.³

Países como Perú, Paraguay, Bolivia y Colombia destacan por haber duplicado el monto de los recursos destinados al gasto social. Por su parte, Chile, El Salvador y República Dominicana lo incrementaron entre 60 y 70 por ciento, mientras que Uruguay lo hizo en cerca de 50 por ciento, y Argentina, Brasil, Costa Rica, Guatemala, México y Panamá, entre 15 y 40 por ciento. Honduras y Nicaragua prácticamente mantuvieron el mismo nivel, en tanto que en Venezuela se redujo 6 por ciento.

Si bien existe heterogeneidad entre los países de la región respecto al volumen de los recursos destinados a los sectores sociales, el crecimiento que éste ha experimentado en los años noventa ha permitido atenuar esta situación, ya que los países que contaban con el gasto social más bajo presentaron un mayor ritmo de expansión, como es el caso de Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana, cuya tasa de crecimiento anual fue de 10.7 por ciento, que es superior al que presentaron Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Uruguay y Venezuela que fue de 5 por ciento.

Las razones del aumento del gasto social varían entre cada uno de los países. En aquellos donde el gasto presentó los niveles más

altos, dos tercios del incremento se debió, principalmente, al crecimiento económico. En cambio, en los países con niveles medio y bajo, los principales factores fueron el incremento de la participación del gasto social en el gasto público total y el aumento de éste en relación con el PIB.

En cuanto a la evolución sectorial, 44 por ciento del incremento del gasto se concentró en educación y salud (25 y 19 por ciento respectivamente), mientras que el 41 por ciento se dirigió hacia la seguridad social. Varios países realizaron importantes reformas en estos sectores que significaron aumentos de los gastos corrientes y de inversión. En los países con gasto medio y bajo predominaron los sectores de impacto más progresivo –educación y salud– que aportaron 61 por ciento del total del incremento, mientras que la seguridad social sólo contribuyó con 21 por ciento. Por su parte, en los países de mayor gasto, esta última representó aproximadamente 50 por ciento del aumento.

COMPORTAMIENTO DEL GASTO SOCIAL EN MÉXICO

En nuestro país la política social se ha caracterizado por diferentes matices sexenales, que ha su vez han influido en la canalización del gasto social.

Durante la administración de Luis Echeverría, se llevaron a cabo una serie de subsidios enfocados tanto a la oferta como a la demanda con el propósito de mejorar los ingresos de la población. Es decir, mediante la creación estatal de empleos y subvenciones que le permitieran al ciudadano común experimentar un notable aumento en su nivel de vida. Sin embargo, ello implicaba una escalada en el endeudamiento externo.

El excesivo gasto gubernamental continuó al llegar José López Portillo a la presidencia, pues ello se sustentaba en la equivocada percepción de que la riqueza petrolera sustentaría la creciente deuda. Se planteó por primera vez, de forma explícita, el combate a la pobreza por lo que se crearon programas como el Plan Nacional para Zonas Deprimidas y Marginadas (Coplamar) y el Sistema Alimentario Mexicano. Sin embargo, el aumento de la justicia social mediante la obesidad del Estado se derrumbó en 1982 ante el derrumbe en los precios del crudo y la consecuente salida de capitales, lo que provocó que la ineficiente economía mexicana entrara en una espiral descendente.

A partir de la crisis de 1982 una nueva generación de funcionarios gubernamentales (conocida bajo el mote de tecnócratas) se propuso abrir la economía mexicana a partir del modelo dominante en Inglaterra y Estados Unidos: el liberalismo social. Bajo este nuevo proyecto de nación se sostiene que el bienestar social sólo será posible mediante la desvinculación del Estado de la actividad productiva.

De 1985 a 1994, durante los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari, se emprenden privatizaciones, reformas financieras, recortes presupuestales, eliminaciones de aranceles y una serie de modificaciones constitucionales que, de manera implícita, marcan el final de la concepción posrevolucionaria de la política social.

Como una forma de contrarrestar los costos sociales del nuevo modelo, en diciembre de 1988 se creó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), el cual presentaba avances teóricos significativos. Por un lado, era consistente con la nueva ortodoxia económica del liberalismo y, por otro, se centraba en el mejoramiento de las capacidades pro-

ductivas de la población marginada, en lugar de promover el derroche del gasto social.

Sin embargo, en la práctica se vio contaminado por factores políticos ajenos al combate a la pobreza. Así, durante la administración de Carlos Salinas el programa se convirtió en un medio para legitimar su cuestionable llegada al poder. A pesar de que se lograron algunos avances en materia de salud e infraestructura, se destinaron recursos a proyectos con un alto grado de cuestionabilidad cuya rentabilidad política era indudable, pero que muy poco contribuían en términos reales a la atención y satisfacción de las necesidades de las comunidades en situación de pobreza.

Así, este programa no logró la integralidad en la política para superar la pobreza, ni la concurrencia plena de todas las instituciones públicas en los mismos tiempos, lugares y con la misma intensidad. Dejó pendientes, entre otros puntos, una descentralización de recursos creciente y la formulación de compromisos para profundizar este proceso entre los tres órdenes de gobierno, sobre todo en la complementación de inversiones y en la formulación de programas integrales.⁴

Durante la presente administración del presidente Ernesto Zedillo aparece el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa), el cual plantea que la política social dirigida al combate a la pobreza se debe basar en la protección al ciudadano y en el desarrollo de capital humano mediante la intervención integral y dirigida en rubros mutuamente complementarios, como son los medios educativos, alimenticios y de salud a través de los siguientes componentes:

1. Apoyos educativos mediante becas y útiles escolares, para fomentar la asistencia escolar de niños y jóvenes;

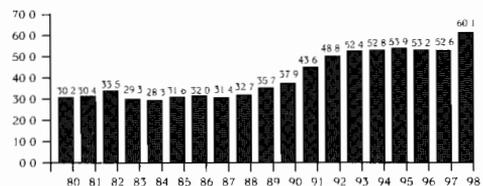
2. Atención básica de salud de todos los miembros de la familia y dotación gratuita de suplementos alimenticios a las madres embarazadas y lactantes, y niños menores de dos años, y
3. Transferencia monetaria base para apoyar el consumo alimentario y el estado nutricional familiar.⁵

Desde una perspectiva de diseño de política pública son pocas las objeciones que se le pueden hacer al Progresa, incluso supera metodológicamente en buena medida al Pronasol al perfeccionar los mecanismos de asignación de recursos públicos para los pobres. Sin embargo, tal como sucedió en el caso del Pronasol, su operación se ha visto desvirtuada por factores políticos.

EL PAPEL DE LOS LEGISLADORES DENTRO DEL GASTO SOCIAL

Uno de los factores que inciden en la capacidad de contención y reducción de los niveles de pobreza es el monto de los recursos destinados a financiar los programas sociales.

GASTO SOCIAL/GASTO PROGRAMABLE



De 1980 a 1998 el gasto social ha incrementado su participación en 29.9 puntos porcentuales. Mientras en 1980 mantenía una proporción de 30.2 por ciento respecto del gasto programable, para 1998 dicha proporción se incrementó a 60.1 por ciento.

Sin embargo, la eficacia de la política social depende en última instancia no solamente del diseño de los programas sociales y del monto de los recursos destinados al financiamiento de estos últimos, sino también, y en una medida importante, de la composición y focalización del gasto social.

Es así que el reto de los legisladores consiste no sólo en pugnar por alcanzar un incremento del gasto social, sino por lograr una utilización eficiente de los recursos, donde exista transparencia en cuanto a los criterios de operación, una calendarización de los recursos por entidades federativas y municipios que permita una adecuada evaluación y fiscalización de los mismos, evitando con esto sesgos y corrupción en la repartición de los recursos públicos.

Acción Nacional ha logrado avances significativos a este respecto:

Los recursos que se presupuestaban de origen en los ramos 23 y 26 del presupuesto de egresos ya se asignan directamente por conducto de las dependencias correspondientes y por los gobiernos estatales y municipales, fortaleciendo, de esta manera, el federalismo al evitar la centralización de los recursos que antes operaban, exclusivamente, desde la Federación.

Gracias a la fiscalización de Acción Nacional, el ramo 33 cuenta con reglas claras para la integración, distribución y ejecución de los recursos que lo componen. Así como en el ramo 33 se publica calendario con fecha

de pagos por fondo y por estados, se pugnarán porque todos los recursos que vayan destinados a estados y municipios cumplan con estas características y requisitos.

Finalmente, Acción Nacional exigió al Ejecutivo, con el propósito de reducir la discrecionalidad en el ejercicio presupuestal, medidas en el decreto de presupuesto de egresos tendientes a delimitar el nivel de ingresos públicos cuando se encuentren por encima o por debajo de lo estimado al inicio del ejercicio fiscal correspondiente. De tal forma, que al existir ingresos adicionales, tengan un destino definido previamente para evitar desvío de recursos hacia rubros o programas no prioritarios.

En el mismo sentido, se busca que cuando los ingresos públicos sean inferiores no se afecten programas o rubros necesarios para el cumplimiento de los principales compromisos de la nación, entre los cuales el gasto social debe ser uno de ellos.

NOTAS

¹ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, 1995.

² CEPAL, *El gasto social en América Latina: Un examen cuantitativo y cualitativo*, Santiago de Chile, 1994.

³ CEPAL, *Panorama social de América Latina 1998*, núm. 4, Santiago de Chile, mayo de 1999.

⁴ DEL VAL, Enrique, *Los programas contra la pobreza en México*, Fundación Rafael Preciado Hernández, México, agosto de 1998. Documento de trabajo núm. 8.

⁵ *Idem*.