

# ***La otra cara de la reforma fiscal: la equidad del gasto público***



***John Scott Andretta***

***Programa de Presupuesto y  
Gasto Público \****



**CIDE**

\*El Programa busca acercar el trabajo académico del CIDE a la ciudadanía; involucra a más de 10 investigadores de tiempo completo y tiene cuatro áreas de trabajo: investigación, capacitación, difusión, y análisis de políticas. Cuenta con el apoyo financiero de la Fundación Ford. El director del Programa es Juan Pablo Guerrero Amparán.

## Introducción

Un elemento clave de la capacidad de recaudar impuestos es el beneficio social del gasto público. Es decir, la forma como el aparato gubernamental le devuelve a la sociedad los recursos que le quita por la vía de los impuestos. Eso importa tanto o más que la legitimidad democrática para cobrar impuestos. Por ello, el fracaso sistemático de las iniciativas de reforma fiscal en México en las últimas décadas no puede explicarse sólo por el carácter autoritario del régimen de partido hegemónico, ni la presente alternancia democrática es garantía para el éxito de estas reformas. Para superar el fracaso será necesario evaluar la calidad del gobierno, o la forma cómo le devuelve a los ciudadanos sus impuestos a través del gasto público.

Este folleto hace un primer intento en ese sentido. Es decir, el estudio trata de la evaluación del gasto público desde la perspectiva de su equidad. Nuevamente, estamos partiendo del supuesto básico de que el pago adicional de impuestos al gobierno sólo se justifica si la sociedad tiene garantías de que su dinero será usado tras tomar en cuenta las necesidades sociales del país y asignándose en forma equitativa.

Esta evaluación de la equidad en el gasto público en México nos llevará a cuatro conclusiones principales:

- El gasto público en México es *regresivo en términos absolutos*, lo cual significa que llega en mayor proporción a los sectores más ricos que a los más pobres de la población; esto es así en particular en el caso del principal instrumento redistributivo del gobierno federal en México: el gasto social;
- Como consecuencia de la extrema desigualdad del ingreso que impera en México, sin embargo, este gasto es *progresivo en términos relativos*. Es decir que si consideramos individualmente a los hogares, el gasto representa una proporción mayor del ingreso de las familias más pobres, por lo que tiene un importante *potencial* redistributivo;
- Dicho potencial podría incrementarse significativamente reasignando algunos subsidios regresivos (por ejemplo, subsidios eléctricos) hacia los programas amplios más progresivos (por ejemplo, salud para la población abierta) o programas para la superación de la pobreza dirigidos en forma efectiva hacia la población más pobre (por ejemplo, Progresá). Una distribución progresiva en términos absolutos del gasto social, sin embargo, supondría una reforma profunda en los criterios de asignación del gasto amplio;
- Existen obstáculos importantes para la redistribución del gasto social, entre los que se encuentran las grandes inercias en las asignaciones pasadas del gasto social y el poder de los sindicatos de trabajadores públicos en estos sectores.

### 1. Distribución funcional del gasto público

Para saber cómo se distribuyen los beneficios del gasto público hay que saber antes que nada cómo se distribuye el gasto público entre sus distintas *funciones*.

**Distribución Funcional del Gasto Público (2001)**

<b>No Programable</b>	<b>30%</b>
Deuda Pública (Costo Financiero)	12.5%
Participaciones a Estados y Municipios	13.6%
Apoyos a Ahorradores y Deudores Privados (IPAB)	3.2%
Adeudos de Ejercicios Anteriores	1.2%
<b>Programable</b>	<b>70%</b>
<b>Social</b>	<b>41.5%</b>
Educación	17.2%
Salud	10.0%
Seguridad Social	9.1%
Desarrollo Regional y Urbano	3.9%
Abasto y Asistencia Social	1.0%
<b>Económico</b>	<b>19.4%</b>
Energía	14.5%
Desarrollo Agropecuario	2.5%
Comunicaciones y Transportes	1.8%
<b>Gobierno</b>	<b>8.7%</b>

Fuente: PEF 2001, SHCP.

El papel del gobierno no es sólo redistribuir recursos y oportunidades entre la sociedad para lograr un desarrollo sostenido y equitativo. Inclusive antes que eso, el gobierno debe proveer los *bienes públicos* que permiten la supervivencia y desarrollo político y económico de una sociedad: orden interno, derechos humanos y de propiedad, aplicación de la ley y los contratos, mecanismos de resolución de conflictos, instituciones de gobierno y elecciones, protección de agresiones externas, provisión de una moneda estable, regulación de fallas de mercado, etc. Sin estos bienes públicos la sociedad no podría generar la riqueza necesaria para su posterior redistribución. Es tal vez sorprendente verificar que estos bienes y servicios públicos básicos—*el gasto de gobierno*—absorbieron menos de 9% del gasto público (neto) total en el año 2001. Otros rubros importantes del gasto público federal que no tienen un objetivo redistributivo directamente son el costo financiero de la deuda pública, las participaciones a los estados y municipios, los apoyos a los ahorradores y deudores (IPAB), y la inversión en infraestructura de energía, comunicaciones y transportes.

El hecho de que el gasto en estos servicios y bienes públicos no se origine con objetivos redistributivos no implica que no tenga *efectos* redistributivos indirectos importantes. Por ejemplo, la inflación afecta a todos, pero más a los pobres y a los pensionados. La subvención del sistema bancario beneficia en parte y en el largo plazo a todos (por la estabilidad y el crecimiento económico), pero antes beneficia a quienes pueden disfrutar del sistema financiero formal al contar con el capital mínimo necesario para acceder a él. Beneficia más aún a los dueños de los bancos y los deudores protegidos directamente. La seguridad pública es más escasa en algunas colonias y localidades que en otras, y es más valiosa para quienes más tienen que

perder—que pueden ser los más pobres, por su vulnerabilidad económica, y los más ricos, por el valor de sus bienes.

El gasto que se origina con fines redistributivos es el *gasto social*. No obstante, no todo el gasto social tiene esta función: por ejemplo, elevar la escolaridad promedio de los trabajadores eleva las oportunidades económicas para todos al permitir un mayor crecimiento. Pero se benefician aún más los receptores directos de esta educación. Las campañas nacionales de vacunación disminuyen la probabilidad de infección para toda la población. Pero eliminan el riesgo por completo para quienes se benefician directamente de ellas. En otras palabras, el gasto social representan en su gran mayoría *provisión pública* de bienes y servicios *privados*, como son las oportunidades educativas y la atención médica que benefician a los hogares en forma diferenciada. En ello se funda el potencial redistributivo de este gasto.

## 2. Distribución del gasto social entre los hogares mexicanos

En casi todos los países del mundo, el gasto social es actualmente el rubro de gasto más importante. México no es la excepción. Para fines del análisis, es también el rubro de gasto que presenta mayor información para estimar su impacto distributivo. Esto es así en particular en los casos del gasto en educación, salud, y seguridad social, que conjuntamente absorben casi 90% del gasto social y más de la mitad del gasto programable. En estos rubros, la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* (ENIGH 1998) nos permite inferir el uso de estos servicios públicos que hacen los hogares de acuerdo con su nivel de ingreso (por nivel educativo o institución proveedora de salud y seguridad social). Al combinar esta información con el costo promedio por usuario, reportado en el *Presupuesto de Egresos de la Federación*, es posible estimar la distribución del gasto social entre los hogares por nivel de ingreso. Para estimar la distribución de los beneficios de las instituciones de seguridad social que no se refieren a servicios de salud (principalmente pensiones), usamos la distribución de los trabajadores *derechohabientes* del sistema.

La ENIGH también nos permite estimar la distribución de algunos subsidios generales clasificados dentro del gasto económico (o “productivo”), como agua y electricidad, y de un subsidio agrícola dirigido, *Procampo*. Desgraciadamente, esta fuente no incluye los principales programas dirigidos de gasto social. Las reglas de operación de la gran mayoría de estos programas han sido reformuladas en años recientes y han identificado como población objetivo a la población en condiciones de pobreza extrema, principalmente el primer quintil. Sin embargo, sólo en el caso de un programa, *Progresas*, que representa cerca de 20% del gasto social dirigido, suponemos con algún grado de certidumbre (por el diseño de sus mecanismos de asignación y por las características socioeconómicas de su padrón de beneficiarios comprobadas en su evaluación) que este objetivo de focalización se cumple en buena medida. Para el restante 80% de este gasto sólo podemos suponer que, *en el mejor de los casos*, se concentra en su mayoría en el 40% más pobre de la población, con mayor beneficio para los deciles II a IV que para el primero. Ello es

debe a la dispersión de gran parte de la población del primer decil en comunidades rurales pequeñas y remotas.

Los rubros del gasto público cuya distribución reportamos aquí representaron casi 60% del gasto programable total en el año 2000, es decir un 9.2% del PIB (540 mil millones de pesos de hoy). Para los otros rubros del gasto público podríamos suponer que se distribuyen, en un escenario realista, en proporción del ingreso privado de los hogares (un supuesto posible para los gastos de gobierno y el IPAB), y en un escenario optimista, como el gasto estimado aquí. Por ello las estimaciones que ofrecemos a continuación pueden tomarse como la equidad máxima que podríamos atribuir al gasto público en su conjunto.

**Distribución del Gasto Social (y otros subsidios) de 2000  
(estructura de consumo de 1998)**

	% Gasto Progra	Deciles poblacionales ordenados por ingreso per capita									
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
<b>Total</b>	<b>59%</b>	<b>7.8</b>	<b>8.5</b>	<b>9.5</b>	<b>9.4</b>	<b>9.5</b>	<b>9.7</b>	<b>10.8</b>	<b>11.8</b>	<b>11.2</b>	<b>11.8</b>
<b>Social Amplio</b>	<b>50.6%</b>	<b>6.3</b>	<b>6.7</b>	<b>7.7</b>	<b>8.5</b>	<b>9.3</b>	<b>10.3</b>	<b>12.2</b>	<b>13.2</b>	<b>12.8</b>	<b>12.9</b>
<b>Educación</b>	<b>23.5%</b>	<b>8.6</b>	<b>8.4</b>	<b>8.7</b>	<b>9.6</b>	<b>9.6</b>	<b>10.6</b>	<b>11.6</b>	<b>12.6</b>	<b>9.6</b>	<b>10.8</b>
Primaria	9.7%	16.2	14.4	12.9	12.1	10.8	9.7	8.3	7.0	5.5	3.0
Secundaria	5.4%	4.5	7.7	11.3	11.6	11.9	12.9	12.0	13.0	9.5	5.6
Media-Superior	3.8%	1.2	3.5	4.5	7.4	9.4	14.7	13.5	13.4	19.7	12.7
Superior	5.0%	0.1	0.6	2.3	3.6	4.9	5.6	10.2	14.8	22.8	35.1
<b>Salud</b>	<b>13.5%</b>	<b>7.0</b>	<b>7.6</b>	<b>8.4</b>	<b>8.6</b>	<b>9.1</b>	<b>10.0</b>	<b>12.8</b>	<b>12.1</b>	<b>13.4</b>	<b>11.0</b>
SSA	3.8%	15.4	19.8	15.6	12.1	10.0	7.7	8.0	6.0	2.5	2.9
IMSS	7.5%	4.8	3.4	6.1	8.8	10.1	11.8	14.5	13.9	15.3	11.4
ISSSTE	2.2%	0.3	1.0	3.6	1.9	4.3	7.8	15.0	16.4	25.8	23.9
<b>Seg. Social</b>	<b>10.7%</b>	<b>0.4</b>	<b>2.0</b>	<b>4.3</b>	<b>6.1</b>	<b>8.6</b>	<b>10.3</b>	<b>13.0</b>	<b>16.0</b>	<b>19.2</b>	<b>19.9</b>
IMSS	8.3%	0.5	2.3	5.1	7.3	10.2	11.7	13.3	16.3	16.8	16.6
ISSSTE	2.4%	0.1	1.2	1.6	2.2	3.2	5.4	11.7	15.2	27.7	31.7
<b>Soc. Dirigido</b>	<b>5.8%</b>	<b>21.0</b>	<b>21.1</b>	<b>21.8</b>	<b>16.8</b>	<b>12.3</b>	<b>10.4</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Progresá	1.1%	44.9	25.4	23.8	3.8	1.6	0.5	0	0	0	0
Otros	4.7%	15	20	25	20	15	5	0	0	0	0
Procampo	1.2%	13.7	14.9	14.4	10.2	6.6	8.6	5.0	9.8	2.3	14.7
Subs. Eléctrico	4.0%	5.1	8.9	8.6	9	9.7	10	10.8	11.6	11.4	15.1

Fuentes: Estimaciones a partir de ENIGH 1998 (INEGI) y PEF 2001 (SHCP), excepto por el *Subsidio Eléctrico* que es una estimación de la SHCP (PEF 2001, p. IV.33), y *Progresá*, que corresponde a estimaciones de SEDESOL, en ambos casos usando la ENIGH 1998.

En el caso del gasto social amplio encontramos que sólo los servicios de salud para la población abierta y la educación primaria son progresivos en términos absolutos. En contraste, los subsidios públicos a la educación media-superior y superior y a la seguridad social (especialmente ISSSTE) se concentran principalmente en los

deciles más ricos. El gasto social amplio en su conjunto resulta regresivo en términos absolutos: el tercio más pobre recibe 20.7% del gasto mientras que el tercio más rico recibe casi 40%. Este resultado puede contrastarse con un estudio presentado en marzo por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al Congreso,<sup>1</sup> que estima a partir de la misma fuente una distribución progresiva, y en particular una participación del decil más rico de sólo 1.4 en el gasto educativo, y 4.6% en el gasto social total. Esto se debe principalmente a que este último estudio aplica simplemente los gastos promedio por beneficiario en educación, salud y seguridad social, sin tomar en cuenta niveles o tipos de institución, y excluye arbitrariamente a hogares en el decil superior, cuando como la tabla anterior demuestra este tiene justamente la mayor participación de los servicios más caros por beneficiario (ISSSTE y educación superior). Como veremos, las estimaciones que acabamos de presentar de hecho *subestiman* la naturaleza regresiva del gasto social al asumir un gasto homogéneo por beneficiario en los rubros considerados.

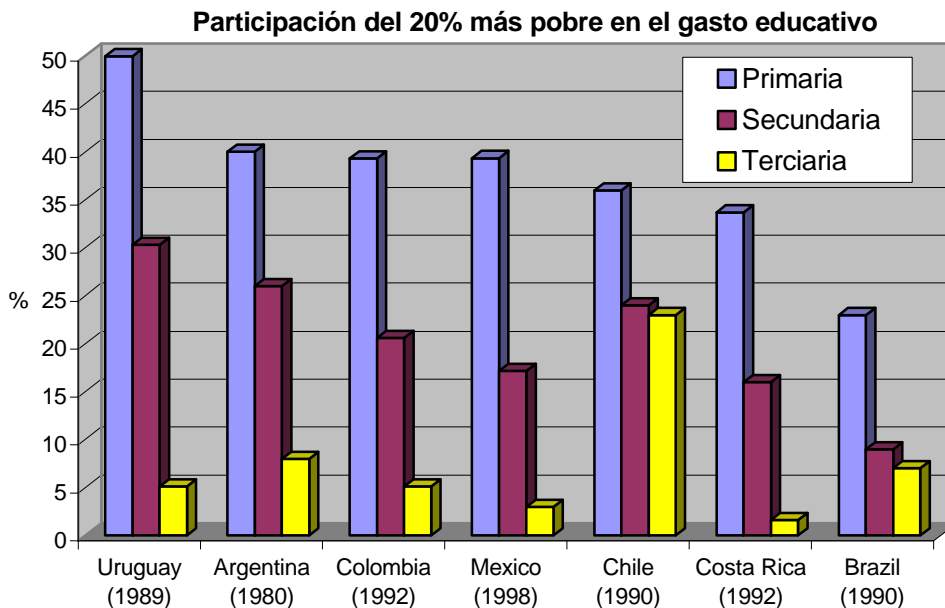
Agregando los otros gastos estimados, se incrementa la participación de los primeros cuatro deciles, gracias al gasto social dirigido y Procampo, aunque no se revierte el carácter regresivo del gasto social. Esto se lograría, por ejemplo, eliminando el subsidio eléctrico y reasignando estos recursos a los beneficiarios actuales de Progresá (que alcanzaría para una ampliación de su presupuesto de 4.6 veces). Con esto la participación en el gasto social (más Procampo) del quintil más pobre aumentaría de 16% a 21%. Esto sugiere también, sin embargo, que para ofrecer a los deciles más pobres una participación más que proporcional en el gasto social sería necesaria una profunda reforma de la forma como se distribuye en la actualidad el gasto social amplio.

Para poner estos resultados en perspectiva, hay que tener presente que la naturaleza regresiva del gasto social (en términos absolutos) es una observación común en países en vías de desarrollo. El último *Informe de Desarrollo Mundial (2000/2001)* del Banco Mundial presenta estimaciones de la distribución del gasto educativo público para 21 de estos países (p.80). Sólo en tres casos el 20% más pobre de los hogares recibe más del 20% de los recursos, y el promedio para el conjunto de países es de 13.8%. Sin embargo, la distribución de este gasto es más equitativa en algunos de los principales países de América Latina.

México presenta una situación favorable en la asignación del gasto en primaria, 39% del cual beneficia al quintil más pobre, pero presenta participaciones bajas para este grupo en el caso de educación secundaria (incluye media-superior) y terciaria.

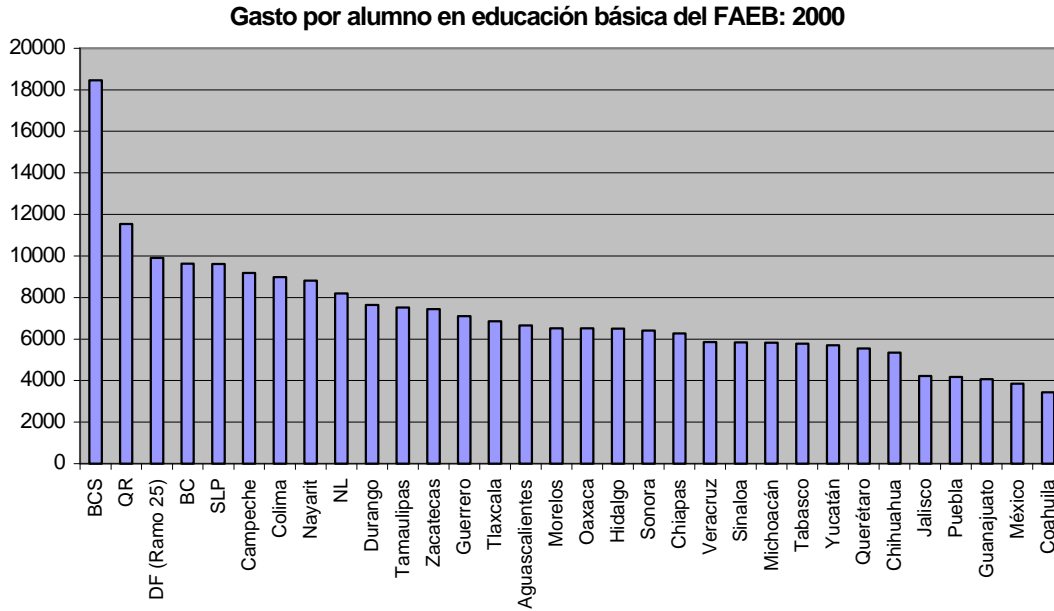
---

<sup>1</sup> "Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público, por deciles de ingresos de las familias", [www.shcp.gob.mx/index01.html](http://www.shcp.gob.mx/index01.html)).



### 3. Distribución regional

Es importante tomar en cuenta que las estimaciones que acabamos de presentar ignoran importantes desigualdades regionales en la distribución del gasto social. Por ejemplo, cerca del 60% del gasto educativo público se concentra en la Ciudad de México. Esto refleja en gran medida la centralización de la educación media-superior y superior, como de los servicios de salud de nivel terciario. En la medida en que esta centralización privilegia el acceso de la población urbana, especialmente en la capital del país, a los servicios más caros que financia el gobierno en México, el análisis anterior sub-representa el grado de regresividad real. Esto es evidentemente en el caso de la salud, donde suponemos un costo homogéneo por usuario, cuando estos pueden variar entre una vacuna de unos pocos pesos en una comunidad rural, hasta una operación de cientos de miles de pesos en un hospital especializado en el D.F. En el caso educativo, donde sí imputamos a los hogares costos diferenciados por nivel, existen variaciones regionales importantes aún dentro del mismo nivel. El *Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)*, las aportaciones federales para el gasto descentralizado en este nivel educativo, implica un gasto por estudiante que varía entre 18,454 (Baja California Sur) y 3,442 pesos (Coahuila). El subsidio público por estudiante es 87% mayor en las universidades públicas federales que en las estatales.



**Gasto público por estudiante:  
1999-2000**

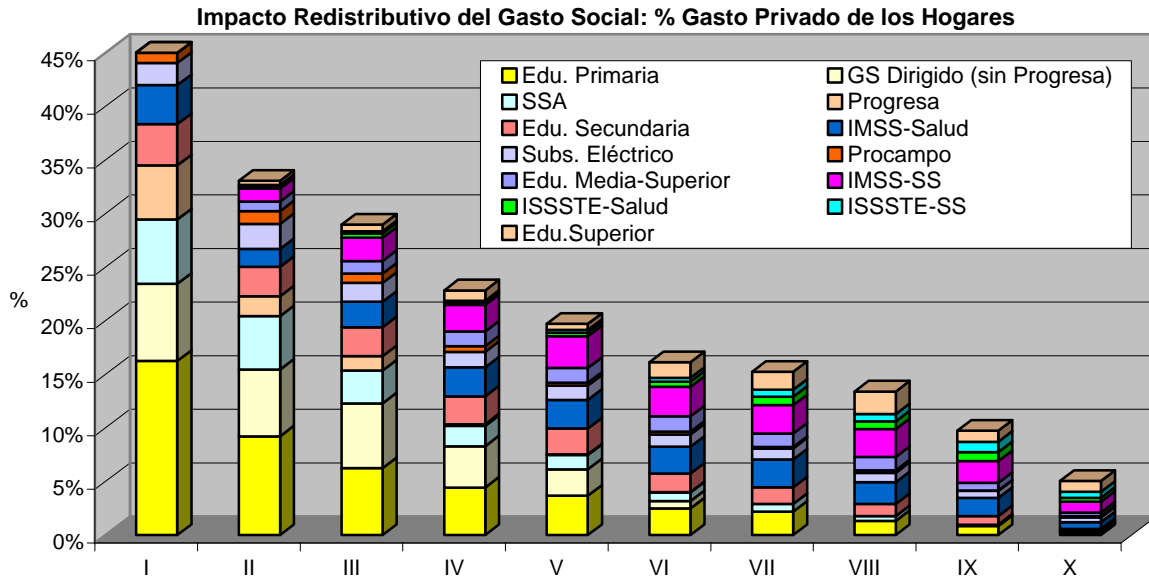
<b>Universidades públicas federales</b>	<b>54</b>
UNAM	54.5
UAM	49.7
<b>Universidades públicas estatales</b>	<b>28.9</b>
U.A. de Guerrero	14
U.A.B.J. de Oaxaca	9.6

**4. Impacto redistributivo**

La regresividad absoluta del gasto social en México no significa, por otra parte, que este gasto no tenga un importante impacto redistributivo. Para que el gasto tenga este potencial es suficiente que la inequidad del gasto público sea menor a la del ingreso o consumo privado de los hogares. Dada la desigualdad de México, dicha condición es particularmente fácil de cumplir. Considerando la distribución del gasto de los hogares, los recursos públicos considerados aquí reducen la desigualdad, medida por el índice de Gini, en más de 10%.

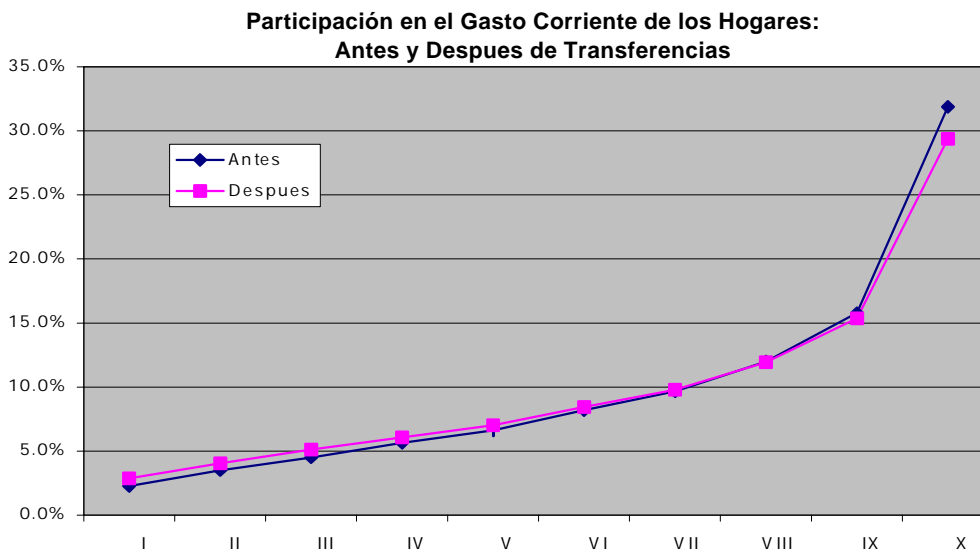
Como podemos apreciar en la siguiente gráfica, el gasto social (más subsidios) implica transferencias que representan más del 47% del gasto privado de los hogares más pobres frente al 5% para los más ricos. El gasto en educación primaria

y en salud para la población abierta, y el gasto social dirigido son los de mayor impacto redistributivo. En el otro extremo, existen algunos rubros que son regresivos aún en términos relativos, beneficiando más a los deciles intermedios y altos aún en relación con su gasto privado: la educación media-superior y superior, y la seguridad social.



Es interesante notar que, a pesar de su regresividad absoluta, el subsidio eléctrico tiene un impacto redistributivo más importante que Procampo por su peso presupuestario. Si consideramos la *eficiencia redistributiva* de estos programas, medida como el aumento porcentual en los recursos del quintil más pobre por peso gastado, los programas más efectivos son los más progresivos en términos absolutos: Progres y el gasto dirigido en general,

salud para la población abierta (SSA), educación primaria, y Procampo. La transferencia del subsidio eléctrico a Progres considerada arriba elevaría la contribución a los recursos disponibles del quintil más pobre por concepto de este último programa de 5% a 23%, con lo que el conjunto de recursos públicos considerados contribuirían a un aumento en sus recursos disponibles del orden de 65%.



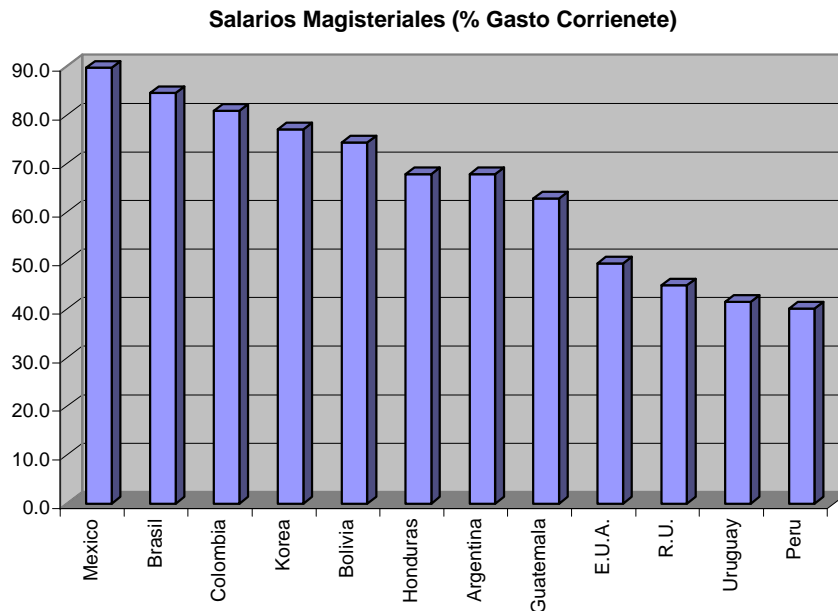
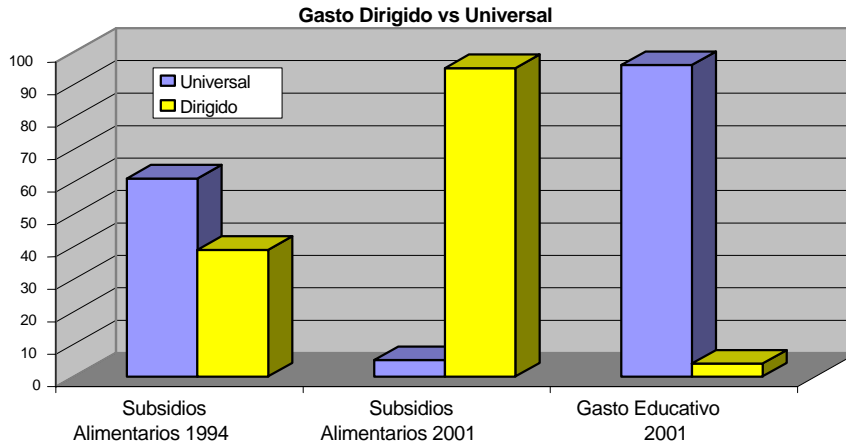
Es claro por ello que aunque el impacto redistributivo del gasto social en México es significativo, podría ser mucho mayor a partir de los mismos recursos si se lograra una distribución progresiva en términos absolutos.

## 5. El Reto de la Equidad

El acceso limitado de los pobres a algunos rubros del gasto social en México refleja problemas en la demanda como en la oferta de estos servicios. El problema principal por el lado de la demanda se origina en la distribución del ingreso y la pobreza extrema. Este es el costo prohibitivo aún de la educación pública después de la primaria para los sectores más pobres, no sólo por los costos directos (útiles escolares, etc.), sino por el costo que significa el tiempo dedicado a la educación en términos de ingresos perdidos. Es principalmente por este costo—que representa una proporción importante del ingreso de los hogares pobres—que 75% de los jóvenes en el medio rural abandonan el sistema educativo antes de completar la educación básica. En estas condiciones no es suficiente asegurar una oferta adecuada de los servicios educativos. Es necesario también subsidiar la demanda por medio de becas o créditos educativos dirigidos a las poblaciones pobres. Con la excepción notable de Progresá, y algunos otros programas de becas, que en conjunto absorben sólo un par de puntos porcentuales del gasto educativo, este gasto se canaliza actualmente preponderantemente a la oferta.

A pesar de este desbalance, también existen obstáculos importantes a la participación de los pobres por el lado de la oferta. Una forma evidente de maximizar el impacto redistributivo del gasto social en las poblaciones más pobres, como hemos visto, sería dirigirlo explícitamente hacia estas poblaciones. En años recientes ha habido un avance notable en este sentido en el caso de los subsidios alimentarios. Antes de mediados de la década pasada la gran mayoría de estos subsidios eran universales (el más importante, el subsidio general a la tortilla) y aún los que estaban dirigidos beneficiaban principalmente a las poblaciones urbanas

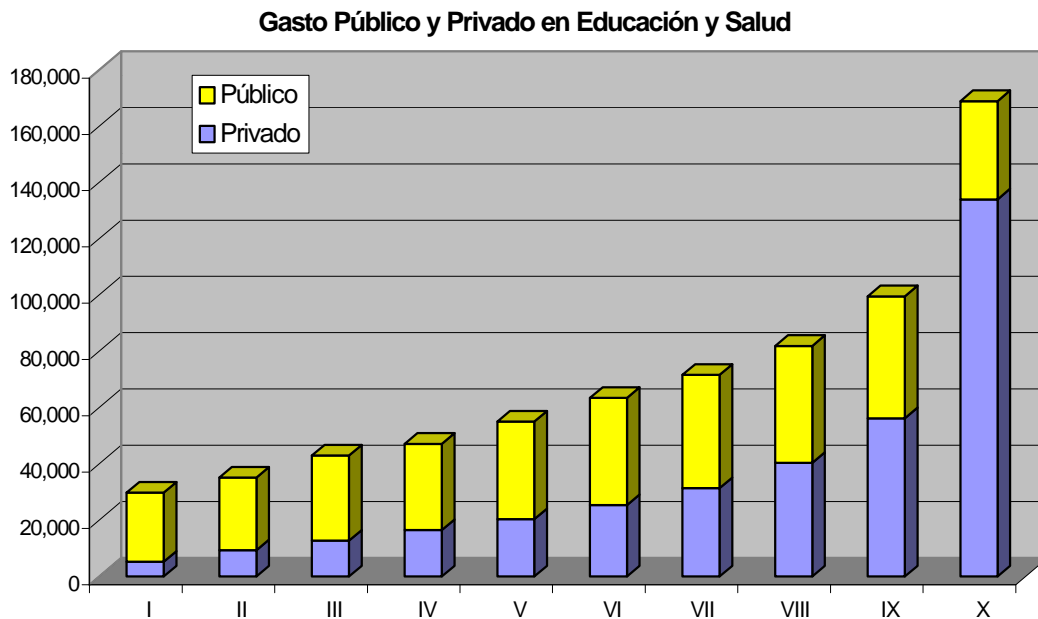
(Liconsas, Tortibonos), a pesar de que la desnutrición en México es un problema fundamentalmente rural. Hoy casi todos los subsidios alimentarios son dirigidos, y 76% inciden en el sector rural, principalmente por vía de Progresa. En contraste, menos del 5% del gasto en educación y salud se dedica actualmente a programas dirigidos en forma explícita a las poblaciones más pobres.



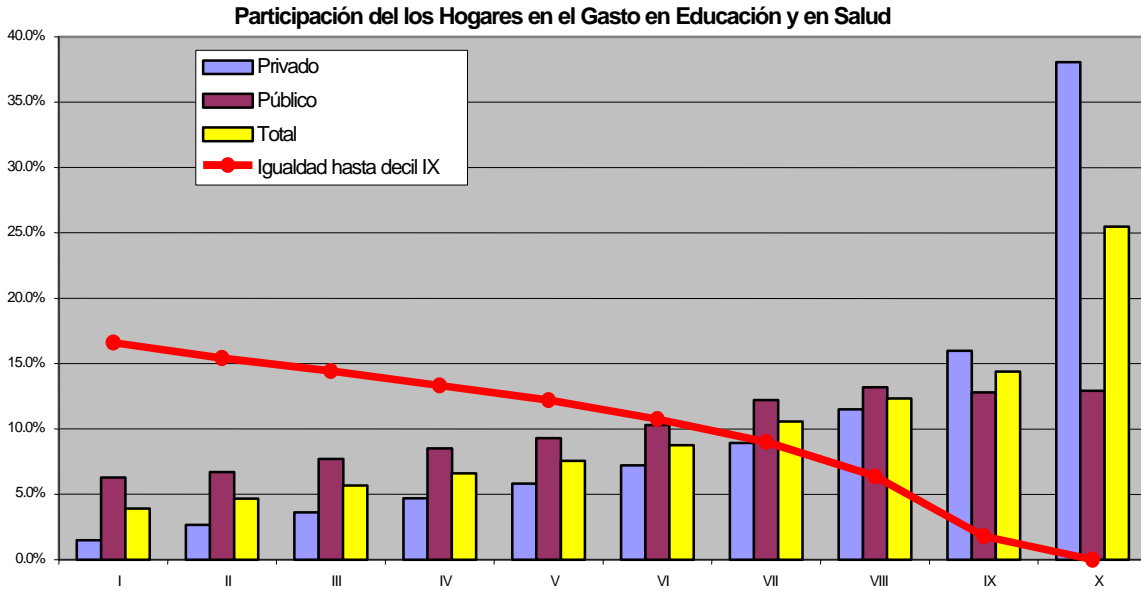
Este contraste puede explicarse por restricciones económicas como políticas. A diferencia de los subsidios alimentarios, la provisión de servicios educativos y de salud implica una inversión fija en infraestructura física y equipamiento, y es intensiva en trabajo. Existen por ello restricciones importantes a su reasignación por escalas mínimas de operación factibles en comunidades rurales, por las inercias que se desprenden de la capacidad instalada, y finalmente por la capacidad organizativa de los trabajadores del estado en estos sectores. Un ejemplo notable de esto último es

que 90% del gasto corriente en educación pública en México se dedica a remuneraciones salariales, en contraste con países como Uruguay o Perú, donde los salarios absorben apenas 40% de este gasto.

Hemos visto que la actual distribución del gasto social en México es inequitativa con relación a otros países de la región. Pero, ¿cuál es el grado de equidad óptima que debería guiar la reforma del gasto social en este aspecto? Un ideal posible sería la distribución del gasto público que dejaría a los hogares en igualdad de oportunidades educativas y de salud, en términos de los recursos económicos totales—públicos y privados--disponibles a ellos para acceder a estos bienes fundamentales. La siguiente gráfica presenta una estimación de la distribución actual de estos recursos.<sup>2</sup> A pesar de su regresividad en términos absolutos, podemos apreciar un efecto redistributivo muy importante del gasto público en estos recursos. Con relación a la distribución del gasto en educación y salud antes de las transferencias públicas, la participación del decil más pobre se *triplica*, y la desigualdad en este gasto (medida por el índice de Gini) se reduce en más de 40%.



<sup>2</sup> Para estimar los recursos privados disponibles a los hogares tomamos el gasto privado total en salud y educación y asumimos que este se distribuye como el ingreso corriente total de los hogares, dado que el gasto privado observado en estos bienes esta distorsionado por la oferta pública disponible a los hogares, y que nos interesa las oportunidades privadas de acceder a estos bienes y servicios, o la capacidad de compra de los hogares.



En ausencia de un incremento del gasto público social, la igualdad estricta del gasto total en estos rubros implicaría que el decil superior vería su participación en este gasto reducida de 10% a -19%--equivalente a un *impuesto* de casi 50% sobre su gasto privado en educación y salud. Si suponemos, más realistamente, que en el mejor de los casos se podría excluir a este decil del gasto social público, podemos estimar la reasignación de este gasto que igualaría los recursos sociales totales de los nueve deciles restantes, aunque el decil superior tendría aun una participación muy superior en el gasto social total (19% contra 9% para los otros deciles). Es interesante notar que esta distribución, que implicaría *doblar* la participación en el gasto social del decil más pobre y eliminar el grueso de los subsidios para los más ricos, no es muy diferente a la distribución actual del gasto social en Chile.

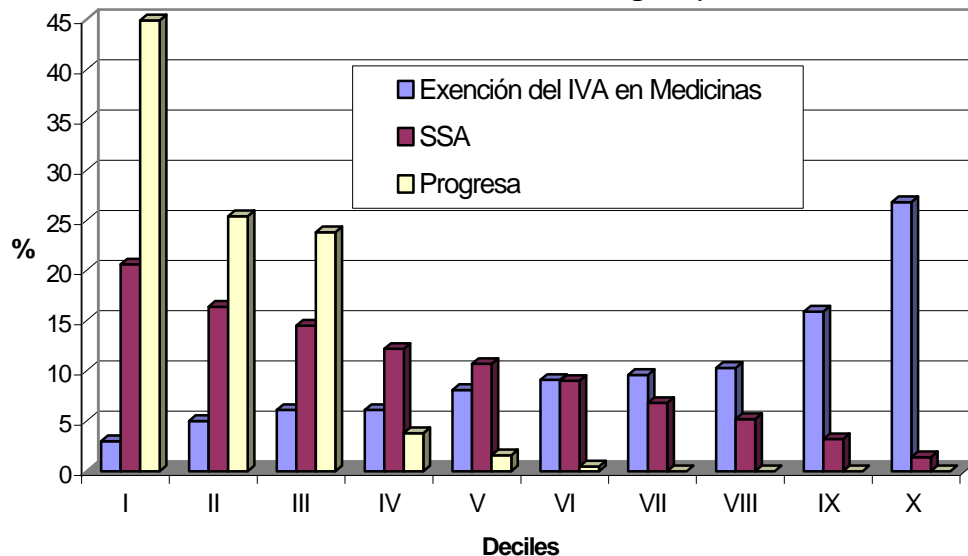
**Distribución del gasto social**

Quintiles	México Actual	México Ideal	Chile Actual
I	16	32	36
II	19	28	28
III	19	23	20
IV	23	15	12
V	23	2	4

## 6. Conclusión: Reforma Fiscal Integral

Los resultados que hemos presentado aquí tienen algunas implicaciones claras para la actual propuesta de una reforma fiscal integral. El análisis del impacto redistributivo del sistema fiscal—presentado aquí para la parte de gasto y en otro documento de esta misma serie para la parte impositiva— es un insumo fundamental para la toma de decisiones públicas informadas sobre estos instrumentos, que pueden tener un impacto tan importante sobre el bienestar de la población. Para ilustrar esto, la siguiente gráfica compara la exención al IVA a las medicinas—cuya propuesta de eliminación para canalizar mayores recursos por vía del gasto público ha causado gran controversia—con instrumentos redistributivos alternativos a disposición del gobierno actualmente. Como podemos ver, aunque la exención es efectivamente progresiva en términos relativos (beneficia más a los pobres que a los ricos en relación a su nivel de ingreso), y por lo tanto tiene un impacto redistributivo positivo, es un instrumento redistributivo singularmente *ineficiente*. Por cada peso que el gobierno deja de percibir por esta vía, el 30% más pobre de la población se beneficia tan sólo por 14 centavos. Si estos recursos se canalizaran por vía del gasto en salud para la población abierta o de Progresá, por otro lado, este grupo recibiría 37 y 70 centavos, respectivamente.

**Eficiencia redistributiva de instrumentos fiscales alternativos (distribución de beneficios entre deciles de ingreso)**



Este cálculo depende, sin embargo, de dos supuestos críticos: a) que los recursos fiscales adicionales con que contará el gobierno se asignarán a los instrumentos de

mayor potencial redistributivo disponibles, y b) que la calidad de los servicios sociales ofrecidos será suficiente para *realizar* este potencial redistributivo. Estos son los temas que deberán dominar el debate sobre esta importante reforma, sin perder de vista las principales conclusiones de este estudio, que repetimos a continuación.

- El gasto público en México, y particularmente su gasto social, es *regresivo en términos absolutos*: beneficia en mayor proporción a los sectores ricos que a los pobres;
- Dicho lo anterior, el gasto es *progresivo en términos relativos*, lo cual es consecuencia de la extrema desigualdad del ingreso que impera en México. Consideradas individualmente, el gasto representa una proporción mayor del ingreso de las familias más pobres, por lo que tiene un importante *potencial* redistributivo;
- Este potencial podría incrementarse significativamente a través de la eliminación de algunos subsidios regresivos (como los subsidios eléctricos) y la reasignación de esos recursos hacia los programas amplios más progresivos (por ejemplo, salud para la población abierta) o programas para la superación de la pobreza dirigidos en forma efectiva hacia la población más pobre (como el Progresá).
- Existen obstáculos importantes para la redistribución del gasto social, entre los que se encuentran las grandes inercias en las asignaciones pasadas del gasto social y el poder de los sindicatos de trabajadores públicos en estos sectores, además de la necesidad de reformas importantes en los aparatos administrativos operadores de gasto.



**CIDE**

**Programa de Presupuesto y Gasto Público**

Juan Pablo Guerrero Amparán, [juanpablo.guerrero@cide.edu](mailto:juanpablo.guerrero@cide.edu)

Laura Carrillo Anaya, [laura.carrillo@cide.edu](mailto:laura.carrillo@cide.edu)

Rodolfo Madrid Sánchez de la Vega, [rodolfo.madrid@cide.edu](mailto:rodolfo.madrid@cide.edu)

[www.transparencia.org.mx](http://www.transparencia.org.mx)