

# La evolución del gasto social 1994-2006: un análisis a partir de la Ley General de Desarrollo Social

SARA MARÍA OCHOA LEÓN

*El objetivo de la presente investigación es mostrar si el gasto social aprobado y ejercido del 2005 y el gasto social aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2006 cumplen con los criterios establecidos en los artículos 18, 20 y 23 de la Ley General de Desarrollo Social. Por otro lado, se revisa el gasto destinado al combate a la pobreza y se relaciona con la evolución de los niveles de pobreza.*

## Introducción

En los últimos años el gasto social ha crecido de forma importante, de hecho, actualmente representa más del 60% del gasto programable total. Sin embargo, el gasto social en México como porcentaje del producto interno bruto (PIB) sigue siendo uno de los más bajos a nivel mundial, al igual que el gasto per cápita en salud y educación.

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS), publicada en enero de 2004, establece un conjunto de lineamientos que deben observarse en la determinación de los montos presupuestarios destinados al gasto social, con la finalidad de que éste no sufra disminuciones de un año a otro y, más aún, que aumente en términos reales, evitando así la vulnerabilidad que ha caracterizado al gasto social ante circunstancias económicas adversas, lo que ha afectado la continuidad de los programas sociales.

El objetivo de la presente investigación es, por un lado, mostrar si el gasto social aprobado y ejercido del 2005 y el gasto social aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2006 cumplen con los criterios establecidos en los artículos 18, 20 y 23 de la Ley General de Desarrollo Social. Por otro lado, se revisa el gasto destinado al combate a la pobreza y se relaciona con la evolución de los niveles de pobreza. Por último, se presentan los comentarios finales.

## Evolución del gasto social 1994-2006

La clasificación funcional del gasto público inició en 1998, la cual, a partir de entonces, ha tenido modificaciones que dificultan la comparación histórica. En el 2003 se hicieron cambios importantes, por ejemplo, el gasto laboral dejó de formar parte del gasto en funciones de desarrollo social y se incluyó en el gasto en funciones de desarrollo económico. En el 2004 vuelven a

hacerse modificaciones. Por tal razón, en el Anexo del Sexto Informe de Gobierno, principal fuente de información de este documento, no se presenta la serie histórica completa, sino que los datos se dividen en tres periodos: 1998-2002, 2003 y 2004-2006.

El gasto en desarrollo social pasó de 9.5 a 10.4% del PIB del 2000 al 2005. Con los datos esperados del PIB para el 2006 y el presupuesto aprobado, se obtiene que esta proporción descenderá a 9.6% del PIB, ligeramente por encima del nivel de 1994 (9.3%). Mientras que en 1994 el gasto en desarrollo social representaba el 52.7% del gasto programable total, en el 2000 llegó a 60.7%. En el periodo 2000-2005 esta proporción ha tenido altibajos, aunque se espera que para el 2006 alcance el 62.5 por ciento.

Por otro lado, la educación es el sector más importante en el gasto en desarrollo social, el cual representa 37.6% del total en el 2006. Le siguen los rubros de salud y seguridad social.

Con los datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se observa que México tiene uno de los niveles más bajos de gasto social en relación con el PIB, a nivel mundial, sólo por arriba de Corea del Sur en los países de la OCDE (6.1) y de Argentina en América Latina (11.0).

## Consideraciones respecto al gasto social en México

En el análisis de la Ley General de Desarrollo Social, Rodolfo de la Torre identifica tres elementos clave relacionados con el gasto social: la vulnerabilidad, la inequidad y la insuficiencia.<sup>1</sup> La vulnerabilidad del gasto social ante la disminución de los ingresos públicos es un hecho bien documentado, el cual se refleja en el hecho de que, ante reducciones presupuestales, el gasto social disminuye en mayor medida que el gasto programable total. Esta situación fue particularmente aguda en el periodo 1983-1988; sin embargo, desde 1995 no se observa este patrón y, en varias ocasiones, el gasto social incluso ha crecido más que el gasto total.<sup>2</sup>

Otro aspecto muy importante es lo que se ha denominado *equidad del gasto social*, que consiste en determinar la distribución del gasto social entre la población ordenada por deciles de ingreso. En México se ha encontrado que los sectores más pobres se benefician menos del gasto social.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Rodolfo de la Torre, "Análisis e implicaciones de la Ley General de Desarrollo Social", Serie *Cuadernos de Desarrollo Humano*, núm. 16, Sedesol, México, agosto de 2004.

<sup>2</sup> El año 2003 debe analizarse con cautela debido a los cambios en la clasificación funcional mencionados anteriormente.

<sup>3</sup> John Scott, "La otra cara de la reforma fiscal: la

**Cuadro 1**  
**Gasto programable devengado del sector público presupuestario en clasificación funcional<sup>1/</sup>**  
**(millones de pesos)**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 <sup>2</sup>	2003 <sup>3</sup>	2004	2005	2006	Crecimiento real 1996-2000 <sup>4</sup>	Crecimiento real 2000-2006 <sup>4</sup>
Total	249 480.5	290 423.6	403 449.5	528 123.9	600 583.0	711 228.2	855 286.0	937 213.9	1 078 860.5	1 241 853.3	1 326 952.4	1 406 939	20 92	13.39	
Desarrollo Social	131 591.7	155 249.1	212 111.7	274 756.5	347 511.0	433 375.1	519 239.9	580 502.0	642 629.7	695 595.2	773 600.2	868 713	879 733	39.63	16.79
Desarrollo económico	90 065.8	103 403.4	149 342.6	189 332.4	188 573.7	192 848.8	220 468.8	242 615.9	316 726.7	378 912.9	401 321.8	459 010	392 492	-15.80	22.71
Gobierno	27 823.0	31 771.1	41 995.2	64 035.0	64 498.3	85 004.3	115 577.3	114 096.0	119 504.1	132 265.4	120 849.5	114 670	91 776	56.98	-45.26
% desarrollo social/Total	52.7	53.5	52.6	52.0	57.9	60.9	60.7	61.9	59.6	56.0	58.3	58.8	62.5		
% desarrollo social/mib	9.3	8.5	8.4	8.7	9.0	9.4	9.5	10.0	10.3	10.1	10.0	10.4	9.6		

<sup>1</sup> En 1998 se incorporó por primera vez la clasificación funcional del gasto programable. La información de años anteriores se clasificó aplicando los criterios del planteamiento de ese año. A partir de 2003 se hicieron cambios en la forma de presentar el presupuesto en clasificación funcional, por lo cual los datos no son directamente comparables; sin embargo, se presentan para fines demostrativos.

De 1998 a 2002 la clasificación funcional era: desarrollo social, funciones productivas y funciones de gestión gubernamental.

<sup>2</sup> Para 2002 se incluyen 48 878 millones de pesos correspondientes a la liquidación de Banrural y a la creación de Financiera Rural.

<sup>3</sup> A partir de 2003 para efectos de consolidación se excluyen los subsidios y las transferencias a entidades de control presupuestario directo y las aportaciones al ISSSTE-FOVISSSTE.

<sup>4</sup> Deflactado con el Índice de Precios Implícito del Producto. Para el 2006 se consideró la inflación esperada para finales de año, al mes de septiembre (4.09).

Fuente: Anexo del Sexto Informe de Gobierno. Para 2004 y 2005 se presenta la cifra de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Para 2006 corresponde al Presupuesto de Egresos de la Federación.

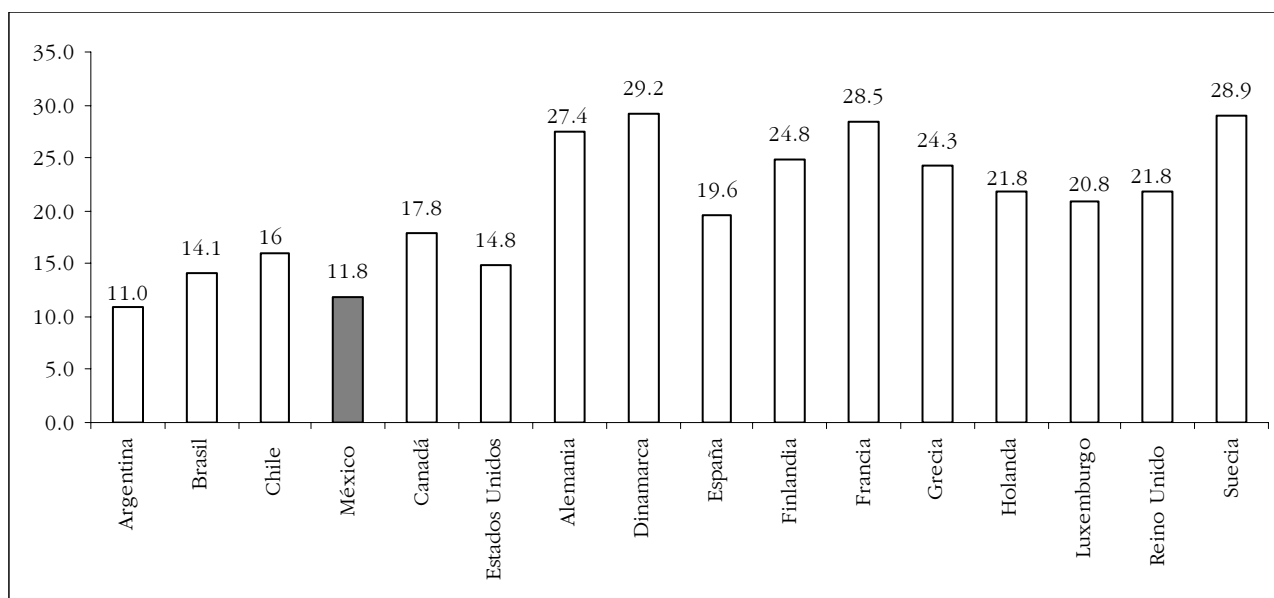
**Cuadro 2**  
**Gasto programable devengado del sector público presupuestario en clasificación funcional**

	<i>Total</i>	<i>Educación</i>	<i>Salud</i>	<i>Seguridad Social</i>	<i>Urbanización, vivienda y desarrollo regional</i>	<i>Agua potable y alcantarillado</i>	<i>Asistencia social</i>
2004	100.0	37.3	23.8	21.7	13.8	0.8	2.6
2005	100.0	36.9	25.7	20.3	12.9	1.2	2.9
2006	100.0	37.6	26.3	21.0	11.2	0.8	3.1

Notas: Las cifras de 2004 difieren de las reportadas en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de ese año, ya que para hacerlas comparables con las de 2005, los recursos de algunas funciones y subfunciones que fueron eliminadas para 2005 se distribuyeron en otras. La suma de los parciales puede ser que no coincida con el total debido al redondeo de las cifras. Para 2006, cifras del presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados.

Fuente: Anexo del Sexto Informe de Gobierno. Para 2006, Presupuesto de Egresos de la Federación.

**Gráfica 1**  
**Gasto social como porcentaje del PIB, 2001.**  
**Países seleccionados**



Fuente: OCDE, *Factbook 2005*.

Un elemento primordial es la suficiencia de los recursos. En términos reales, el gasto social aumentó en 39.6% en el periodo 1996-2000 y en 16.85% en el periodo 2000-2006 (véase Cuadro 1), lo que revela una baja en el ritmo de crecimiento. Así también, a pesar del aumento del gasto social como proporción del gasto total —lo que revela una redistribución al interior de éste a favor del gasto social y en detrimento del gasto económico—, debe considerarse el bajo nivel del gasto social como proporción del PIB.

Las disposiciones de la LGDS tienen como objetivo que el gasto social no disminuya en términos reales, que mantenga su nivel respecto al PIB, y que se mantenga el gasto social per cápita. Debe notarse que no se establece un porcentaje definido respecto al PIB. Rodolfo de la Torre considera como “excesivas” las disposiciones de la LGDS respecto al gasto público.<sup>4</sup> Esta opinión se basa en un ejercicio sobre el nivel que debió tener el gasto social en la década de 1990 de haberse cumplido las disposiciones de la ley. Encuentra que

equidad del gasto público”, *Programa de Presupuesto y Gasto Público*, CIDE, México, 2001.

<sup>4</sup> De la Torre, “Análisis e implicaciones...”, *op. cit.*, p. 9.

**Cuadro 3**  
**Gasto programable devengado del sector público presupuestario en clasificación funcional<sup>1/</sup>**  
**Tasas de crecimiento real<sup>4</sup>**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 <sup>2</sup>	2003 <sup>3</sup>	2004	2005	2006
Total	-15.6	6.3	11.2	-1.4	2.9	7.2	3.5	7.6	6.1	-0.5	5.4	-8.5
Funciones												
de desarrollo social	-14.4	4.5	10.0	9.6	8.3	6.9	5.6	3.5	-0.3	3.6	6.3	-2.7
Funciones productivas	-16.7	10.5	7.7	-13.7	-11.2	2.0	4.0	22.0	10.2	-1.4	8.3	-17.9
Funciones de gestión												
gubernamental	-17.2	1.1	29.5	-12.7	14.5	21.3	-6.7	-2.1	2.0	-14.9	-10.2	-23.1

<sup>1</sup> En 1998 se incorporó por primera vez la clasificación funcional del gasto programable. La información de años anteriores se clasificó aplicando los criterios del planteamiento de ese año. A partir de 2003 se hicieron cambios en la forma de presentar el presupuesto en clasificación funcional, por lo cual los datos no son directamente comparables; sin embargo, se presentan para fines demostrativos. De 1998 a 2002 la clasificación funcional era: desarrollo social, funciones productivas y funciones de gestión gubernamental.

<sup>2</sup> Para 2002 se incluyen 48 878 millones de pesos correspondientes a la liquidación de Banrural y a la creación de Financiera Rural.

<sup>3</sup> A partir de 2003 para efectos de consolidación se excluyen los subsidios y las transferencias a entidades de control presupuestario directo y las aportaciones al ISSSTE-FOVISSSTE.

<sup>4</sup> Deflactado con el Índice de Precios Implícito del Producto. Para el 2006 se consideró la inflación esperada para finales de año, al mes de septiembre (4.09).

Fuente: Anexo del Sexto Informe de Gobierno. Para 2004 y 2005 se presenta la cifra de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Para 2006 corresponde al Presupuesto de Egresos de la Federación.

entre 1995 y 1997 el gasto social como porcentaje del PIB debió ser mayor que los ingresos tributarios, medidos también como porcentaje del PIB. Por tanto, considera que la ley puede representar riesgos financieros si no se acompaña de un aumento de los ingresos fiscales.

Por otro lado, en la LGDS no se define lo que debe entenderse por gasto social. Puede suponerse que se considerará el gasto en desarrollo social en clasificación funcional, dado que es la definición más comprehensiva del gasto social. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, en los últimos años han cambiado los rubros incluidos en el gasto en desarrollo social. Asimismo, se han dado cambios en otras subfunciones de desarrollo social y al interior de ellas.

Es importante señalar que la falta de criterios respecto a la definición del gasto social puede dar lugar a confusiones. Por ejemplo, en el Boleín 0033 del 15 de noviembre de 2005, la Comisión de Desarrollo Social de la LIX Legislatura informaba que el aumento en el presupuesto aprobado para el 2006 para el Ramo 20 Secretaría de Desarrollo Social, implicaba el cumplimiento de la Ley General de Desarrollo Social. Por tanto, en este documento se asume que el gasto social comprende únicamente el gasto de la Sedesol.

Así también, en la redacción actual de la ley, es posible hacer ajustes importantes en las sub-

funciones del desarrollo social, como educación, salud y seguridad social, siempre y cuando se mantengan las restricciones en el agregado. El sector educativo es el único en el que se ha planteado un porcentaje respecto al PIB que, en teoría, debe regular los montos asignados a este sector.

### **El gasto social y la Ley General de Desarrollo Social**

La Ley General de Desarrollo Social establece lineamientos muy claros acerca de la determinación del gasto social, lo que impone obligaciones al poder Legislativo en la aprobación del Presupuesto de Egresos. Por tanto, es de importancia determinar si en la práctica se ha cumplido con estas disposiciones. La LGDS establece lo siguiente:

- Los montos presupuestales asignados al gasto social no pueden disminuir, salvo en los casos en que lo establezca la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación (artículo 18).
- El presupuesto federal asignado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior. Este gasto se deberá incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el

crecimiento del producto interno bruto (PIB) en los Criterios Generales de Política Económica y en congruencia con la disponibilidad de recursos a partir de los ingresos que autorice el Congreso al gobierno federal (artículo 20).

- El gasto social per cápita no será menor en términos reales al asignado el año inmediato anterior (artículo 23, fracción I).
- El Ejecutivo podrá establecer y administrar un Fondo de Contingencia Social como respuesta a fenómenos económicos y presupuestales imprevistos (artículo 25).<sup>5</sup>

Puesto que la Ley General de Desarrollo Social se publicó en enero de 2004, es aplicable para los ejercicios fiscales 2005 y 2006. Para el análisis se utilizan los datos del gasto en clasificación funcional presentados en los anexos de los informes de gobierno 2004, 2005 y 2006.

En el Cuadro 4 observamos que hubo una diferencia importante entre el presupuesto aprobado y el ejercido destinado al gasto social para el 2004 y el 2005, de 8.5 y 6.5%, respectivamente. Tomando como referencia el presupuesto aprobado, observamos que el monto aprobado para el 2005 es mayor en 8.3% que el monto aprobado del 2004. De esta forma se cumple la

primera restricción de la ley. Asimismo, esta cifra está por encima del crecimiento esperado del PIB para el 2005, que fue de 3.8%. Por su parte, el gasto social per cápita tuvo un aumento en términos reales.

Para el 2006, el presupuesto aprobado para el gasto social tiene un aumento real de 4.7% respecto al año anterior, cifra superior al crecimiento esperado del PIB de 3.6%. El gasto social per cápita es de 8 182 pesos en el 2006, lo que representa un aumento de 3.7% respecto al año anterior. De esta forma, tomando en cuenta el presupuesto aprobado, el gasto social cumple con las disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social tanto en el 2005 como en el 2006.

Ahora bien, dados los cambios observados entre el presupuesto aprobado y el ejercido,<sup>6</sup> es de importancia analizar el comportamiento del gasto ejercido respecto a la LGDS. En el Cuadro 5 se observa que el crecimiento real del gasto en desarrollo social del 2005 respecto al 2004 fue de 6.3%, por lo que aumenta en términos reales, en relación con el año fiscal anterior. De acuerdo con los Criterios Generales de Política Económica para 2005, el crecimiento del PIB sería de 3.8, por lo que el crecimiento real del gasto en desarrollo social es mayor que el crecimiento esperado del PIB. El gasto social per cápita en desarrollo social

**Cuadro 4**  
Gasto programable del sector público presupuestario en clasificación funcional.  
Gasto en desarrollo social. Aprobado y ejercido (pesos de 2006)

Año	Presupuesto aprobado (1)	Presupuesto ejercido (2)	Diferencia (2-1)	Variación porcentual	Tasa de crecimiento anual (%) (1)	Crecimiento esperado del PIB en los CGPE (%)	Gasto social per cápita	Crecimiento del gasto social per cápita (%)
2004	775 618 731 508	841 656 077 308	66 037 345 800	8.5			7 362	
2005	839 906 393 000	894 774 596 000	54 868 203 000	6.5	8.3	3.8	7 890	7.2
2006	879 732 500 000	879 732 500 000	—	—	4.7	3.6	8 182	3.7

Fuente: Anexos del Cuarto, Quinto y Sexto Informe de Gobierno. Presupuesto aprobado: Presupuesto de Egresos de la Federación. Presupuesto ejercido: Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Para 2006, Presupuesto de Egresos de la Federación. Deflactado con el índice de precios implícito del producto. Para el 2006 se considera la inflación esperada en los Criterios Generales de Política Económica (3.0).

Para el gasto per cápita se considera la población a mitad de año por sexo y edad, 2000-2050 de Conapo.

<sup>5</sup> Dado que en la LGDS el Fondo de Contingencia Social funciona como reacción a la disminución presupuestal, este fondo todavía no se ha constituido.

<sup>6</sup> Si bien sería de utilidad conocer las razones de estas diferencias, el análisis escapa al alcance de este documento.

fue de 8 405 pesos en el 2005, 5.2% mayor que el año anterior. Por tanto, en el 2005 se cumplieron los criterios de la LGDS.

En el 2006 se tiene un escenario contrario a esta situación. El gasto público ejercido para el 2006 es 1.7% menor que el gasto social en el 2005. Con este resultado se incumple lo dispuesto por la Ley General de Desarrollo Social, pues el gasto social es inferior en términos reales al del año anterior. En consecuencia, el gasto social es menor que el crecimiento esperado del PIB para 2006 (3.6%). Respecto al gasto social per cápita en el 2006, éste decreció en 2.7%, debido a que el crecimiento poblacional fue de 1.01%, y el gasto social decreció en 1.7 por ciento.

Puesto que en el 2004 se hicieron cambios en la clasificación funcional del gasto en desarrollo

social, en el Informe de Gobierno se presentan datos compatibles para el periodo 2004-2006, por lo que los datos de 2004 difieren de los presentados en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2004. Con estos datos se mantiene la misma situación, mientras la LGDS se cumple para el 2005, no es así para el 2006.

Tanto en el 2004 como en el 2005 la inflación esperada para el año siguiente era de 3%, mientras que la variación esperada del PIB era de 3.8 y 3.6%, respectivamente; por tanto, el criterio más restrictivo ha sido el incremento esperado del PIB. En el 2005 el gasto observado fue 1.6% mayor que el estipulado por la LGDS. Por el contrario, en el 2006, el gasto observado fue 5.1% menor que lo fijado por la ley, una diferencia de 47 254 millones de pesos de 2006.

**Cuadro 5**  
**Gasto programable devengado del sector público presupuestario en clasificación funcional.**  
**Gasto en desarrollo social (pesos de 2006)**

<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>Tasa de crecimiento anual (%)</i>	<i>Crecimiento esperado del PIB en los CGPE (%)</i>	<i>Gasto per cápita</i>	<i>Crecimiento del gasto per cápita (%)</i>
2004	841 656 077 308			7 989	
2005	894 774 596 000	6.3	3.8	8 405	5.2
2006	879 732 500 000	-1.7	3.6	8 182	-2.7

Fuente: Anexo del Sexto Informe de Gobierno. Para 2005, Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Para 2006, Presupuesto de Egresos de la Federación.

Deflactado con el índice de precios implícito del producto. Para el 2006 se considera la inflación esperada para finales de año en septiembre de 2006 de acuerdo con Banxico (3.0).

Para el gasto per cápita se considera la población a mitad de año por sexo y edad, 2000-2050 de Conapo.

**Cuadro 6**  
**Gasto programable devengado del sector público presupuestario en clasificación funcional.**  
**Gasto en desarrollo social (pesos de 2006)**

<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>Tasa de crecimiento anual (%)</i>	<i>Crecimiento esperado del PIB en los CGPE (%)</i>	<i>Gasto per cápita</i>	<i>Crecimiento del gasto per cápita (%)</i>
2004	848 026 267 619			8 050	
2005	894 774 596 000	5.5	3.8	8 405	4.4
2006	879 732 500 000	-1.7	3.6	8 182	-2.7

Fuente: Anexo del Sexto Informe de Gobierno. Para 2005, Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Para 2006, Presupuesto de Egresos de la Federación.

Notas: Las cifras de 2004 difieren de las reportadas en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de ese año, ya que para hacerlas comparables con las de 2005, los recursos de algunas funciones y subfunciones que fueron eliminadas para 2005 se distribuyeron en otras. La suma de los parciales puede ser que no coincida con el total debido al redondeo de las cifras.

Deflactado con el índice de precios implícito del producto. Para el 2006 se considera la inflación esperada en los Criterios Generales de Política Económica (3.0).

Para el gasto per cápita se considera la población a mitad de año por sexo y edad, 2000-2050 de Conapo.

Ahora bien, debe considerarse que para septiembre de 2006 la inflación esperada para el final del año se ha ajustado a la alza, para colocarse en 4.09%. Con esta cifra de inflación el decremento en términos reales del gasto social en 2006 es aún mayor.

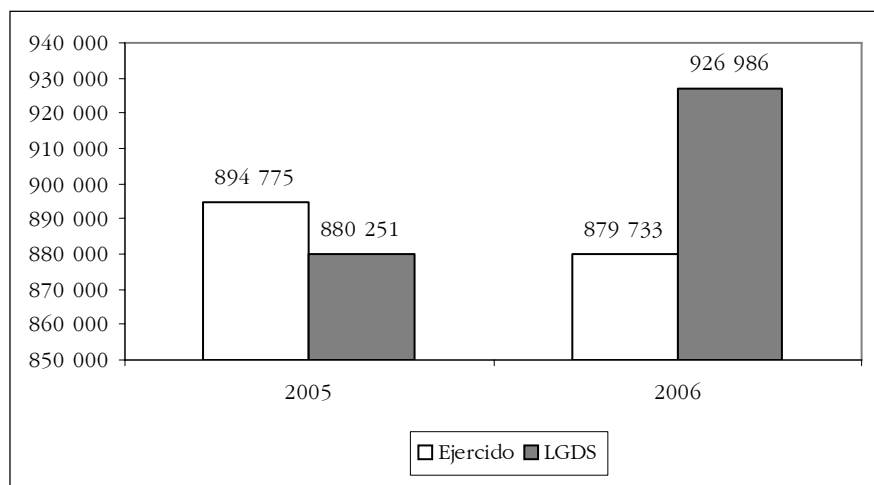
### Evolución del gasto para la superación de la pobreza y evolución de la pobreza en México

El gasto aprobado para la superación de la pobreza en el 2006 fue de 146 376 millones de pesos,

lo que implica un crecimiento de 13.4%, en términos reales, respecto al 2005. Con esta cifra, se obtiene un aumento del gasto para la superación de la pobreza de 65.1% en todo el sexenio. No obstante, no se especifican los diversos rubros que lo integran.

La importancia del gasto para la superación de la pobreza en los últimos años se observa en la evolución de sus indicadores. De acuerdo con los datos del Anexo del Sexto Informe de Gobierno, el gasto para la superación de la pobreza era de 0.7% del PIB en 1990, de 1.0% en 1996 y de 1.1% en el 2000. Se espera que esta proporción aumente hasta llegar al 1.7% del PIB en el 2006. En

**Gráfica 2**  
Gasto en funciones de desarrollo social.  
Gasto ejercido y gasto de acuerdo con la LGDS



**Cuadro 7**  
Gasto programable devengado del sector público presupuestario en clasificación funcional.  
Gasto en desarrollo social (pesos de 2006)

Año	Total	Tasa de crecimiento anual (%)	Crecimiento esperado del PIB en los CGPE (%)	Gasto per cápita	Crecimiento del gasto per cápita (%)
2004	857 000 526 179			8 135	
2005	904 243 569 880	5.5	3.8	8 494	4.4
2006	879 732 500 000	-2.7	3.6	8 182	-3.7

Fuente: Anexo del Sexto Informe de Gobierno. Para 2005, Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Para 2006, Presupuesto de Egresos de la Federación.

Notas: Las cifras de 2004 difieren de las reportadas en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de ese año, ya que para hacerlas comparables con las de 2005, los recursos de algunas funciones y subfunciones que fueron eliminadas para 2005 se distribuyeron en otras. La suma de los parciales puede ser que no coincida con el total debido al redondeo de las cifras.

Deflactado con el índice de precios implícito del producto. Para el 2006 se considera la inflación esperada para finales de año en septiembre de 2006 de acuerdo con Banxico (4.09).

Para el gasto per cápita se considera la población a mitad de año por sexo y edad, 2000-2050 de Conapo.



cuanto al gasto per cápita para la superación de la pobreza, éste disminuyó de 1994 a 1997 y empezó a crecer nuevamente a partir de 1998, año en el que se recuperó prácticamente el nivel de 1994. Del 2000 al 2006 este gasto creció en 55%, con una tasa de crecimiento anual de 7.6%. Por otro lado, el gasto en superación de la pobreza pasó del 11.77% del gasto social total en el 2000, al 16.64% en el 2006.

**Cuadro 8**  
Gasto del gobierno federal en programas para superar la pobreza (millones de pesos de 2006)

Año	Total	Crecimiento anual
2000	88 672.4	
2001	94 992.6	7.1
2002	109 735.0	15.5
2003	108 833.8	-0.8
2004	120 222.1	10.5
2005	129 032.6	7.3
2006	146 376.0	13.4
Crec. 2000-2006	65.1	
t.c.p.a. 2000-2006	8.7	

Fuente: Datos proporcionados por la Secretaría de Hacienda. Deflactado con el índice de precios implícito del producto. Para el 2006 se consideró la inflación esperada para finales de año, al mes de septiembre (4.09).

Por su parte, la pobreza aumentó de forma importante como resultado de la crisis de 1994-1995. La pobreza alimentaria pasó de 52.6% en 1992 a 69.6% en 1996.<sup>7</sup> El mayor aumento se dio en la pobreza de patrimonio, la cual se incrementó en 17.3 puntos porcentuales. Fue hasta 2002 cuando se recuperaron los niveles que se tenían antes de la crisis. De acuerdo con las cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, usando los datos ajustados con el Censo de Población 2005, del 2000 al 2005 la pobreza a nivel nacional ha disminuido: pasó de 53.6 a 47% en el caso de la pobreza de patrimonio, de 31.8 a 24.7% para la pobreza de capacidades, y de 24.1 a 18.2% para la pobreza alimentaria.

Así, del 2000 al 2005 las pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio disminuyeron en promedio 0.98, 1.18 y 1.1 puntos porcentuales cada año, respectivamente. No obstante, se observa una disminución en el ritmo de decrecimiento en los tres niveles de pobreza, pues mientras que en el periodo 2000-2002 la pobreza alimentaria disminuyó en 4.1 puntos porcentuales, en el periodo 2002-2004 sólo disminuyó en 2.6 puntos. Además, de acuerdo con los datos de la ENIGH 2005, la pobreza alimentaria observa un aumento en el periodo 2004-2005. Si bien se

**Cuadro 9**  
Nivel de gasto federal y principales programas para la superación de la pobreza

	1990	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gasto público federal para la superación de la pobreza/PIB (%)	0.7	1.1	1.1	1.0	1.0	1.1	1.1	1.1	1.2	1.4	1.3	1.4	1.5	1.7
% del gasto público federal para la superación de la pobreza/ Gasto programable total	4.7	6.4	6.9	6.5	5.7	6.8	7.2	7.1	7.5	8.1	7.6	8.3	8.5	10.4
Gasto per cápita para la superación de la pobreza (pesos)	65.6	176.0	217.7	282.9	321.4	424.8	529.4	620.9	694.9	848.6	903.7	1 061.6	1 192.6	1 395.9
Gasto per cápita para la superación de la pobreza (pesos de 2006)*	502.7	806.8	723.9	719.5	694.5	795.6	861.2	900.8	952.6	1 087.4	1 067.0	1 167.2	1 241.4	1 395.9

\* Deflactado con el índice de precios implícito del producto. Para el 2006 se considera la inflación esperada a final de año, en septiembre de 2006 (4.09).

Fuente: Anexo del Sexto Informe de Gobierno.

<sup>7</sup> La *pobreza alimentaria* es la proporción de personas cuyo ingreso per cápita a nivel de hogar es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación, correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI-CEPAL.

La *pobreza de capacidades* es la proporción de personas cuyo ingreso per cápita a nivel de hogar es menor

**Cuadro 10**  
**Gasto social y gasto en superación de la pobreza**  
**(millones de pesos de 2006)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gasto social	753 277	795 797	823 493	821 295	850 563	904 244	879 733
Gasto en superación de la pobreza	88 672	94 993	109 735	108 834	120 222	129 033	146 376
Gasto en superación de la pobreza/gasto social (%)	11.77	11.94	13.33	13.25	14.13	14.27	16.64

Fuente: Anexo del Sexto Informe de Gobierno. Para el gasto en superación de la pobreza, datos proporcionados por la Secretaría de Hacienda.

Deflactado con el índice de precios implícito del producto. Para el 2006 se consideró la inflación esperada para finales de año, al mes de septiembre (4.09).

ha señalado que los cambios en el periodo 2004-2005 no son estadísticamente significativos en la mayoría de los casos, son útiles en la medida que dan cuenta del ritmo decreciente en la reducción de la pobreza.<sup>8</sup>

Como se puede observar, la crisis de 1994-1995 provocó un fuerte aumento de la pobreza. No obstante, debido al crecimiento económico entre 1996 y el 2000, la proporción de pobres entre 1992 y el 2000 permaneció prácticamente inalterada. En el periodo 2000-2002 la pobreza disminuyó en un contexto de bajo crecimiento económico y de reducción de los ingresos totales.<sup>9</sup> La disminución de la pobreza en el periodo 2000-2002 es un fenómeno que ha llamado la atención de los estudiosos en la materia, ya que investigaciones anteriores encontraron que en la década

de 1990 los cambios en la pobreza se explican por los cambios en el crecimiento económico y no en la distribución del ingreso.<sup>10</sup>

En su momento, Sedesol publicó un informe en el que señalaba que la disminución de la pobreza en el periodo 2000-2002 se debió a cuatro factores principalmente: la expansión del programa social Oportunidades, el aumento en el poder de compra de los salarios, el aumento en el flujo de remesas del exterior y la reducción en los precios de algunos artículos de consumo básico derivada de la estabilidad económica. Sedesol encuentra que en el periodo se dio una disminución en la desigualdad del ingreso y considera que este hecho contribuyó a la disminución de la pobre-

al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación.

La *pobreza de patrimonio* es la proporción de personas cuyo ingreso per cápita a nivel de hogar es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público.

En el 2006 las líneas de pobreza se ubicaron en 790.74 pesos en el área urbana y 584.34 pesos en el ámbito rural para la pobreza alimentaria, 969.84 pesos mensuales en el área urbana y 690.87 pesos en el área rural para la pobreza de capacidades y en 1 586.54 pesos mensuales en el área urbana y 1 060.34 en el ámbito rural para la pobreza de patrimonio.

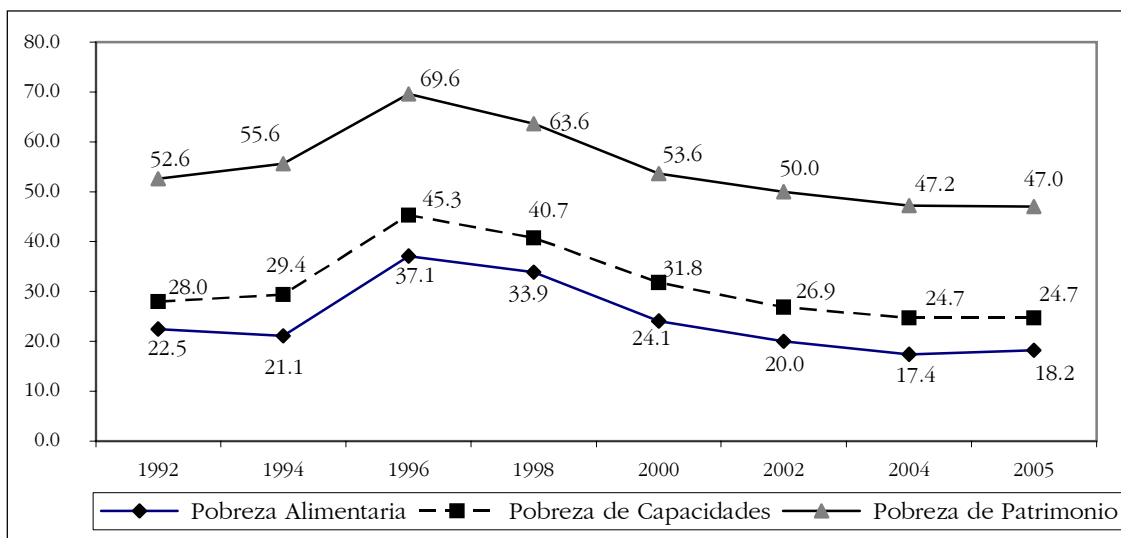
Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

<sup>8</sup> Si se analiza el cambio en la pobreza, diferenciando los ámbitos urbano y rural, se encuentra que a nivel rural se da un aumento en los tres niveles de pobreza, mientras que lo contrario sucede en el medio urbano. Sin embargo, sólo los cambios en la pobreza urbana de capacidades y de patrimonio son estadísticamente significativos.

<sup>9</sup> Respecto a la medición de la pobreza en el periodo 2000-2002, Sedesol reporta una reducción en las tres líneas de pobreza consideradas. Así también, se señala que la intensidad de la pobreza, la distancia que separa al ingreso promedio de las personas de las respectivas líneas de pobreza, se redujo en las tres categorías. Sin embargo, el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) señaló después que las cifras de reducción de la pobreza son estadísticamente significativas sólo en la pobreza alimentaria y de capacidades y no lo son en la pobreza patrimonial. A nivel rural-urbano, sostiene que la reducción es significativa en la pobreza alimentaria rural y la pobreza de capacidades urbanas, de forma tal que no puede asegurarse que la pobreza de capacidades y de patrimonio haya disminuido en las zonas rurales, ni tampoco que haya disminuido la pobreza alimentaria y de patrimonio en las zonas urbanas. Sedesol, "Presentación sobre medición del desarrollo 2000-2002", en Miguel Székely (coord.), *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, Sedesol/CIDE/ANUIES/Miguel Ángel Porrúa, México, 2005, pp. 253-270.

<sup>10</sup> Fernando Cortés, Daniel Hernández, *et al.*, "Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo xx", en Székely (coord.), *Números que mueven...*, *op. cit.*, pp. 223-251.

Gráfica 3  
Pobreza a nivel nacional  
(porcentaje de personas)



Fuente: De 1992 a 1998, Anexo del Sexto Informe de Gobierno. De 2000 a 2005, Consejo

Cuadro 11  
Cambio de la pobreza en puntos porcentuales  
(porcentaje de personas pobres)

	1994-2000	2000-2002	2002-2004	2004-2005	2000-2005
Pobreza alimentaria	3	-4.1	-2.6	0.8	-5.9
Pobreza de capacidades	2.4	-4.9	-2.2	0.0	-7.1
Pobreza de patrimonio	2	-3.6	-2.8	-0.2	-6.6

Fuente: Elaborado con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.  
Nota: El signo negativo indica una reducción de la pobreza.

za.<sup>11</sup> Queda por explicar la mejoría registrada en la distribución del ingreso, en un entorno de bajo crecimiento.

Existen diversos estudios que utilizan las cifras de pobreza resultado de la aplicación de la metodología oficial para indagar sobre las variables que han influido en su comportamiento.<sup>12</sup> Cortés encuentra que para el caso de la pobreza alimentaria rural, la disminución observada puede deberse al aumento de los ingresos no monetarios (renta calculada por el uso de vivienda propia que es imputada y el alza de las transferencias como becas y donativos, entre ellos Oportunidades y las

remesas del exterior). En el caso de la reducción de la pobreza urbana de capacidades, encuentra que puede explicarse por el aumento de los salarios nominales por encima del alza de los precios y, de forma secundaria, por la imputación de ingreso por el uso de la vivienda propia. En este caso, las remesas y los programas sociales no tuvieron un efecto significativo.<sup>13</sup>

Székely y Rascón encuentran que existen dos factores que explican la disminución de la pobreza en el periodo 2000-2002: la baja inflación y la estabilidad de precios que llevaron a incrementos en los salarios reales y a la reducción en el costo de la canasta de satisfactores que se utiliza

<sup>11</sup> Sedesol, "Presentación sobre medición...", *op. cit.*, p. 260.

<sup>12</sup> Los principales estudios se incluyen en el libro citado de Miguel Székely.

<sup>13</sup> Fernando Cortés, *¿Disminuyó la pobreza? México 2000-2002*, en Székely (coord.), *números que mueven...*, *op. cit.*, pp. 271-307.

como punto de referencia para identificar a la población pobre, y la extensión de la red de protección social.<sup>14</sup> Este resultado pone de manifiesto que el bajo crecimiento económico no implica necesariamente un aumento de la pobreza. Sin embargo, consideran que debe profundizarse en el análisis de la relación entre crecimiento y pobreza.

Así, los determinantes de los cambios en el nivel de pobreza pueden ser múltiples, por ejemplo, el nivel de crecimiento económico, las transferencias públicas y, para el caso de México, se ha revisado la hipótesis de que el aumento de las remesas ha tenido algún impacto. Debido a lo anterior, no es posible establecer una causalidad directa entre la pobreza y el gasto público. Sin embargo, a continuación se presenta un análisis empírico de los niveles de correlación entre el nivel de pobreza y del gasto público únicamente con fines ilustrativos, el cual nos muestra el nivel de asociación entre ambas variables, y no implica una relación de causalidad.

Al analizar la correlación que existe entre el nivel de pobreza y los indicadores de gasto en

superación de la pobreza, para el periodo 1992-2004 la mayor asociación se encuentra entre la pobreza de patrimonio y el gasto per cápita para la superación de la pobreza en términos reales, con un coeficiente negativo de 0.50, lo que corresponde a una correlación media. Las gráficas de estas variables se presentan en el Anexo.

No obstante, al analizar la correlación por periodos, vemos que para el periodo 2000-2004 la correlación es muy alta para todos los tipos de pobreza, siendo en todos los casos mayor a -0.9. Este resultado se asocia con el hecho de que el gasto público para la superación de la pobreza como porcentaje del PIB aumentó de forma considerable en el periodo.

### Comentarios finales

El análisis anterior muestra que en los años 2005 y 2006 el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados cumplió con las disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social. En relación con el gasto ejercido, en el 2005 se cumple la LGDS;

**Cuadro 12**  
**Coeficientes de correlación. Pobreza e indicadores de gasto en superación de la pobreza**

<i>Tipo de pobreza/ periodo</i>	<i>Gasto público federal para la superación de la pobreza/ PIB (%)</i>	<i>Gasto per cápita para la superación de la pobreza (pesos de 2006)*</i>	<i>% del gasto público federal para la superación de la pobreza/ Gasto programable total</i>
Alimentaria			
1992-2004	-0.39	-0.47	-0.28
1994-2000	-0.70	-0.72	-0.10
2000-2004	-0.92	-1.00	-0.97
Capacidades			
1992-2004	-0.33	-0.41	-0.22
1994-2000	-0.76	-0.75	-0.15
2000-2004	-0.95	-1.00	-0.99
Patrimonio			
1992-2004	-0.41	-0.50	-0.33
1994-2000	-0.81	-0.90	-0.40
2000-2004	-0.90	-0.99	-0.96

Fuente: Elaborado con base en los datos del Anexo del Sexto Informe de Gobierno.

<sup>14</sup> Miguel Székely y Érica Rascón, "México 2000-2002: reducción de la pobreza con estabilidad y expansión de los programas sociales", en Székely (coord.), *números que mueven...*, op. cit., pp. 309-357.

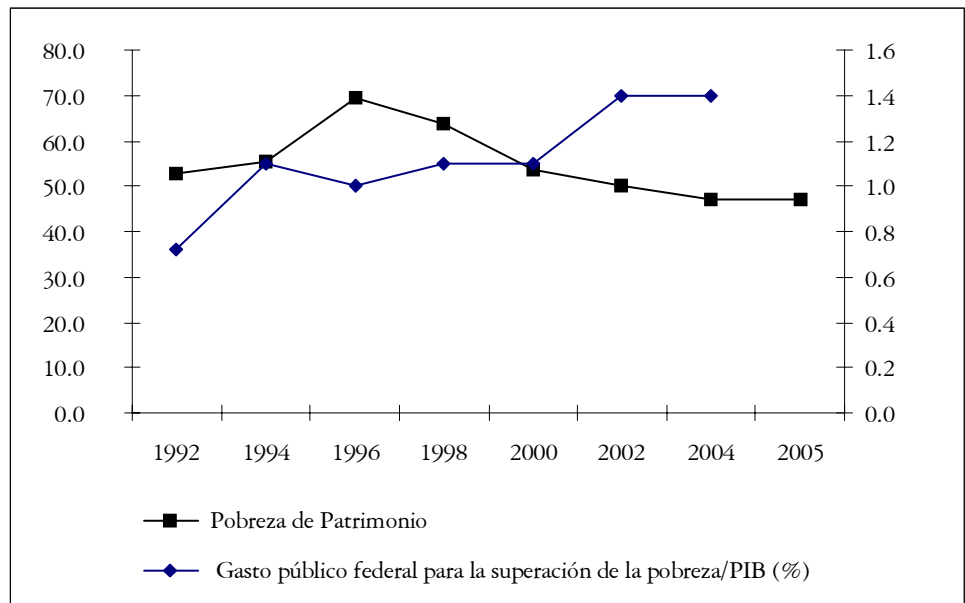
sin embargo, la ley no se cumple para el 2006, ya que se observa una disminución del gasto social en términos reales respecto al año anterior. Si bien la LGDS se refiere al presupuesto aprobado, es importante tomar en cuenta los resultados del ejercicio fiscal, lo cual permite conocer cuál es el presupuesto que efectivamente se destinó a este sector y que puede tener algún impacto sobre las variables relacionadas.

Por otro lado, las cifras muestran una alta correlación entre el nivel de pobreza y el gasto per cápita para la superación de la pobreza en el periodo 2000-2006, lo que parece indicar que el aumento del gasto ha tenido un efecto positivo en la evolución de la pobreza. Como se mencionó, estudios anteriores encuentran que la reduc-

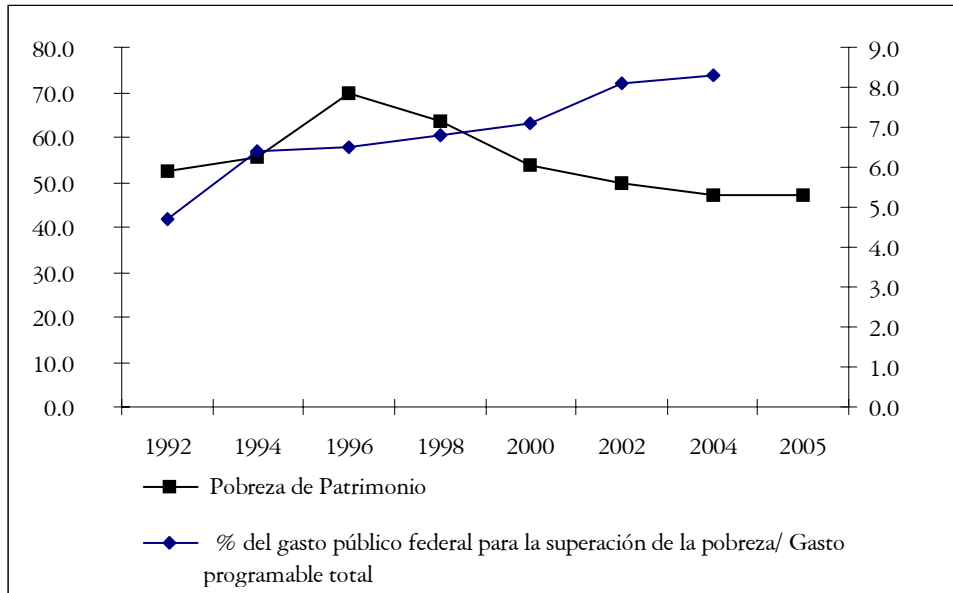
ción de la pobreza en un contexto de bajo crecimiento económico puede explicarse por el aumento de los programas sociales. No obstante, los resultados en materia de reducción de la pobreza han sido moderados en relación con el aumento del gasto destinado para la superación de la pobreza e incluso, para el periodo 2004-2005, las cifras registran un aumento de la pobreza rural. Esto pone de manifiesto la necesidad de revisar los alcances de la política de superación de la pobreza, por ejemplo, los límites de los programas sociales ante el bajo crecimiento económico, con la finalidad de emprender las modificaciones necesarias para lograr un ritmo sostenido de reducción de la pobreza.

## Anexo

Gráfica A.1



Gráfica A.2



Gráfica A.3

