

# documentos

## El gasto social en México y el combate a la pobreza\*

Mario Salazar Madera\*\*

Eduardo Zavala Barrenechea\*\*\*

---

A PARTIR DEL GASTO SOCIAL ASIGNADO EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LOS ESTADOS FEDERADOS DE MÉXICO, PEF, DESCRIBE SU INFLUENCIA PARA MEJORAR LAS CONDICIONES DE IGUALDAD CON EL FIN DE COHESIONAR EN MAYOR GRADO A LA SOCIEDAD MEXICANA, EJEMPLIFICANDO CON EL SECTOR VIVIENDA.

PALABRAS CLAVES: PRESUPUESTO NACIONAL / GASTOS SOCIALES / CONDICIONES SOCIALES / IGUALDAD / SOCIEDAD / SECTOR VIVIENDA / POBREZA / MÉXICO

### Problemática analizada

El gasto público debe procurar aminorar las desigualdades que en

particular mantienen en un *status quo* a las sociedades de América Latina, mediante la búsqueda de un mejoramiento de vida de las personas para que puedan emprender ciertos proyectos que lleven a formar un patrimonio familiar. Lo anterior debido a que con estabilidad y certidumbre, una familia puede planear la situación de largo plazo de todos sus miembros, mediante el acceso a educación y servicios de salud de calidad, que son primordiales para la inclusión al desarrollo de la población que vive en condiciones socio-económicas desfavorables. Cabe destacar que los gobiernos deben alcanzar este objetivo con la certeza de que se tendrán los recursos suficientes, sin incurrir en endeudamiento o déficit presupuestario.

---

\* Documento elaborado en el marco de la participación a la pasantía "Proceso Presupuestario: Su contribución a la Cohesión Social en Centroamérica", ejecutada y organizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH – InWEnt, y convocada por el Programa EUROSociAL/Fiscalidad, realizada en San José, Costa Rica, del 23 al 27 de octubre del 2006.

\*\* Diputado Federal Congreso de Unión, México.

\*\*\* Director de Programación y Presupuesto de Organismos Descentralizados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México.

Recibido: 16 de octubre del 2006.

Acceptado: 24 de noviembre del 2006.

En la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación, PEF, en México, intervienen los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Por su parte, la Auditoría Superior de la Federación, órgano técnico del Poder Legislativo, ejerce su función fiscalizadora de carácter externo a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a los Estados y municipios, y a los particulares, cuando ejercen recursos federales.<sup>1</sup> En el 2006 entró en vigor la Nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, LFPRH, la que define la participación de cada uno de los actores en el procedimiento de presupuestación de cada año, misma que promueve:

1. Responsabilidad en las finanzas públicas.
2. Transparencia y rendición de cuentas.
3. Orden y certidumbre en la aprobación anual del paquete económico.

---

1. La Auditoría Superior de la Federación, fue creada para apoyar a la Cámara de Diputados en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales relativas a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, con el propósito de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si ésta se ajustó a los lineamientos señalados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en la Ley de Ingresos correspondiente, y constatar la forma y grado del cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en los programas de gobierno.

4. Impulso al federalismo.
5. Modernización presupuestaria.

Los diputados son los responsables de examinar la propuesta, y en su caso, aprobarla o hacer las modificaciones que consideren pertinentes.

### **El gasto social en México y el combate a la pobreza**

Durante los últimos diez años México ha alcanzado consolidar sus finanzas públicas y para el 2006 se alcanzará el equilibrio en el balance fiscal. La deuda amplia del sector público se reducirá como proporción del Producto Interno Bruto, PIB, y las reservas internacionales superarán a la deuda externa. La estabilidad macroeconómica observada en la economía mexicana ha permitido lograr parcialmente los objetivos planteados en el punto anterior, a través de un gasto público responsable y eficiente, mayormente canalizado a la política social. Actualmente, el gasto social en México representa alrededor del 10% del PIB y 65% del gasto programable del gobierno federal, se caracteriza por la asignación de recursos a los programas que tienen un impacto directo sobre la calidad y el nivel de vida de los sectores que viven en condiciones de pobreza y marginación.

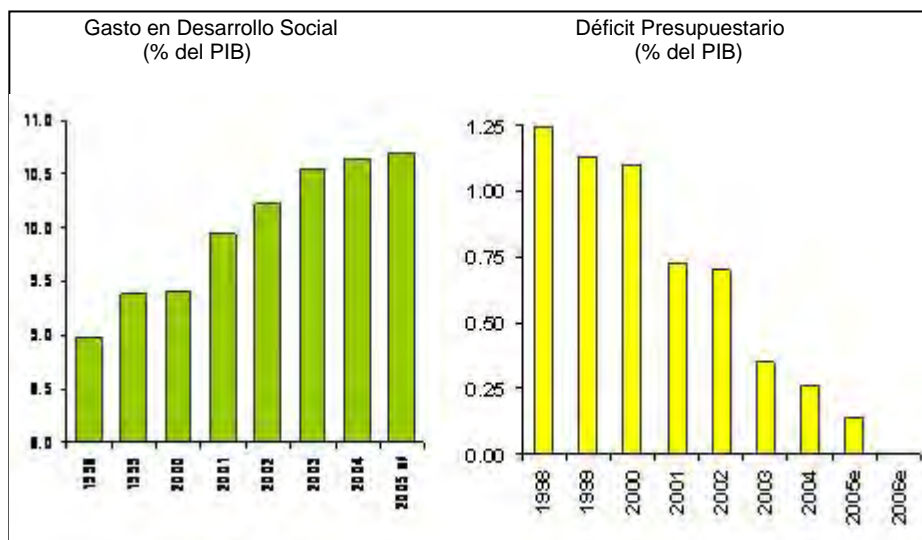
**CUADRO No. 1**  
**MONTO TOTAL DE GASTO PROGRAMADO ASIGNADO PARA EL DESARROLLO SOCIAL**

	%
Educación	39,2
Seguridad social	23,4
Servicios de salud	20,7
Apoyar las áreas de urbanización, vivienda y desarrollo regional, agua potable y alcantarillado, así como asistencia social.	16,7

*Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

Es importante mencionar que a través de la Ley General de Desarrollo Social, se pone fin a la discrecionalidad para hacer recortes al gasto social, toda vez que define las características del gasto social y las áreas de atención prioritaria, colocando la superación de la pobreza en primer lugar. Establece a su vez que el presupuesto federal asignado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al año anterior. Asimismo, el gasto deberá incrementarse, cuando menos, en la misma proporción que se proyecte el crecimiento del PIB, en congruencia con la disponibilidad de recursos a partir de los ingresos que autorice el Gobierno Federal.

**GRÁFICO No. 1**



*Fuente: Idem.*

En la presente administración (2000-2006) se han destinado más recursos presupuestarios para combatir la pobreza. En el 2006 se destinarán cerca de 14,000 millones de dólares para la superación de este lastre social, monto 70.5% mayor al reflejado en el 2000, sin embargo, todavía no es suficiente para superar los rezagos que se observan en el país.

### Tipos de pobreza

En México existen tres formas de medir la pobreza que se dividen en:

- *Pobreza alimentaria.* En esta clasificación se considera a la población que no puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, cuyo ingreso diario es menor o igual a \$1.5 para familias del sector rural y \$2 para hogares en áreas urbanas.
- *Pobreza de capacidades.* Este tipo de pobreza indica los hogares en los que el ingreso no es suficiente para potenciar sus capacidades personales, dado que se tiene que concentrar el esfuerzo para cubrir necesidades básicas, tales como alimentación, salud y educación básica. Son hogares cuyo ingreso por miembro de la familia es menor o igual a \$1.8 diarios en áreas rurales y \$2.5 para hogares urbanos.
- *Pobreza patrimonial.* En este concepto de pobreza se agrega a la población cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación básica, vestido y calzado, vivienda y transporte público. Se trata de hogares que ingresan \$2.8 y \$4.1 por cada miembro de familias rurales y urbanas, respectivamente.

La canalización eficiente de los recursos antes mencionados ha garantizado que en los últimos diez años los índices de pobreza en México se reduzcan notablemente como se muestra en el siguiente cuadro. El Informe de Avance de México hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la Organización de Naciones Unidas, ONU, indica que se superó la meta de reducir a la mitad entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyo ingreso es menor a un dólar por día.

**CUADRO No. 2  
TIPOS DE POBREZA  
EN PORCENTAJES**

Tipo de pobreza	1996	2004
Alimentaria	28.8	13.7
Capacidades	36.5	19.8
Patrimonio	60.8	39.6

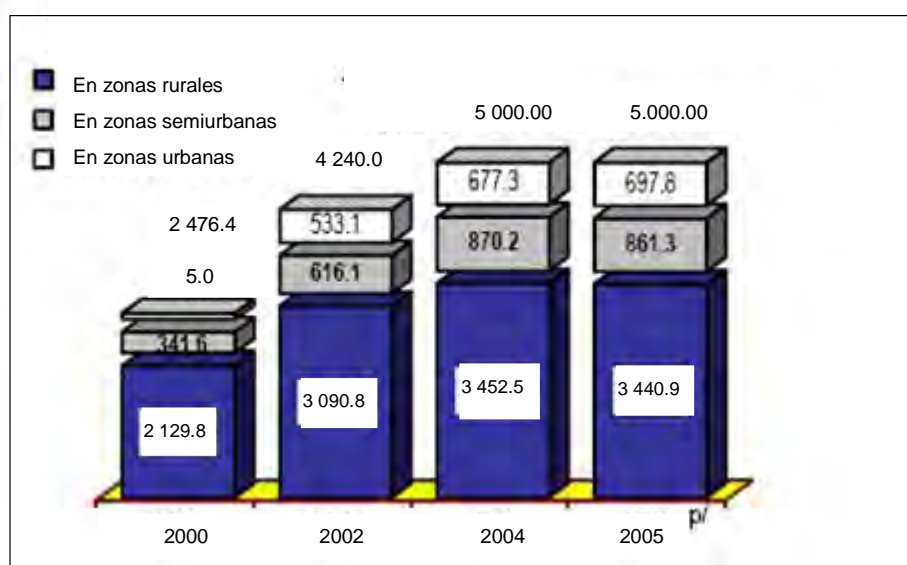
Fuente: Sexto Informe de Gobierno. Presidencia de la República.

**Programas sociales:  
“Programa Oportunidades”  
y “Estrategia Contigo”**

Uno de los ejes torales para combatir la pobreza en México, se ha dado mediante la implementación de programas sociales, que han tenido un impacto muy satisfactorio para superar las condiciones de marginación en las que se encuentra un importante segmento de la población mexicana. El Programa de Desarrollo Humano “Oportunidades”, ha sido el más eficaz para apoyar a esta población. Actualmente existe el interés de veinte países en replicar el programa toda vez que ha sido una política social exitosa. “Oportunidades” promueve, en el marco de una política social integral, acciones

intersectoriales específicas en los ámbitos de educación, salud y alimentación; actualmente beneficia a más de cinco millones de familias. El programa apoya a las familias que se encuentran en condiciones de pobreza extrema, con el propósito de que sus integrantes potencien sus capacidades y amplíen sus alternativas, con la finalidad de que alcancen mejores niveles de bienestar. A mediados del 2005, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE, le otorgó al programa un nuevo reconocimiento que se añade a los realizados por el Banco Mundial, BM, el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, la Comisión Económica para América Latina y El Caribe, CEPAL y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

**GRÁFICO No. 1**  
**FAMILIAS BENEFICIARIAS DEL PROGRAMA “OPORTUNIDADES”**  
**2000-2005**  
**EN MILES**



Fuente: Quinto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Por otra parte, la Estrategia “Contigo” implementada en el presente gobierno, ha logrado una mejor coordinación de los esfuerzos en materia social del Gobierno Federal, los Estados y los municipios, así como de las organizaciones de la sociedad civil y de las comunidades. La Estrategia actúa en cuatro frentes de trabajo:

- Desarrollo de capacidades.

- Generación de opciones de ingreso.
- Desarrollo del patrimonio.
- Protección social.

De acuerdo al Quinto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos tienen la siguiente definición:

*Desarrollo de capacidades.* Busca que todo mexicano cuente con la posibilidad de acceder a educación de calidad, servicios de salud y niveles nutricionales adecuados, que le permitan participar plenamente en la sociedad.

*Generación de opciones de ingreso.* Pretende que las capacidades se traduzcan en mayores niveles de bienestar, mediante mejores empleos y mayor acceso al financiamiento y la asesoría técnica para emprender proyectos productivos.

*Protección social.* Persigue que la formación de capacidades y la generación de oportunidades de ingresos, no se vean afectados por acontecimientos imprevistos.

*Desarrollo del patrimonio.* Garantiza un nivel mínimo de solvencia a los adultos y sus familias a través de los programas de vivienda, capacitación y asistencia técnica para el trabajo y el ahorro.

Durante la participación en la Pasantía implementada por el ICAP, resultó un tema de interés los logros alcanzados en materia de política de vivienda en México. Lo anterior, aunado a la visita a la Asamblea Legislativa del Gobierno de Costa Rica, y en particular la intervención de la Diputada Ofelia Taitelbaum Yoselewich, en la que expuso las bondades de que una familia tenga un patrimonio como el

---

2. Informe de Rendición de Cuentas de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda y Sexto Informe de Gobierno.

de una casa, son elementos fundamentales para garantizar una mayor cohesión en la sociedad.

En el caso de México como se observa en el cuadro: Tipos de Pobreza, el número más alto de familias pobres se encuentra en la pobreza patrimonial, la cual será la que más tiempo tome erradicar de la población que vive en esas condiciones. Con la estabilidad de poseer un bien inmueble, las familias pueden planear de una forma más segura el futuro de cada uno de sus miembros, garantizando un nivel mínimo de solvencia que pueda asegurarles salud, alimentación, vestido, educación media y superior, que lleven a potenciar las capacidades personales y no distraer su atención por estar viviendo con la incertidumbre de no poder contar con estas necesidades básicas. En el siguiente punto, se describen algunos logros de vivienda en México, así como una breve descripción de los programas

## **Política de vivienda en México<sup>2</sup>**

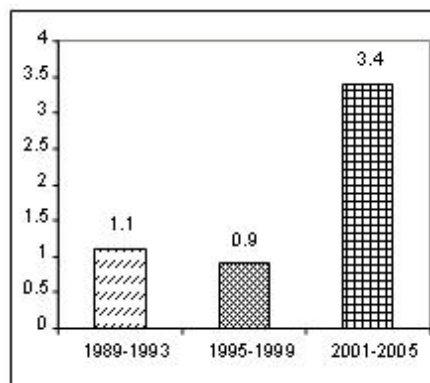
En materia de vivienda, como promesa de campaña del Señor Vicente Fox solamente hizo una: "lograr un ritmo anual de financiamiento de 750 mil viviendas por año, como meta para el 2006", promesa que ya como Presidente fue incorporada al Programa de Gobierno, dentro de la nueva visión para reactivar al sector habitacional, y atender de manera decidida el problema de

la vivienda en México, en especial la que demandan los sectores de menores ingresos. Esta meta requería establecer las bases jurídicas, administrativas, financieras y de coordinación, para poder alcanzar este ritmo productivo y de financiamiento. Para ello, se impulsaron cambios importantes en el sector habitacional orientados a propiciar su crecimiento, promover un mayor financiamiento, incrementar la productividad y realizar modificaciones a su marco legal. Como resultado de las acciones emprendidas a lo largo de esta administración, vinculadas con los procesos de financiamiento, operación de los organismos de vivienda, desarrollo de la productividad del sector, apoyo a promotores y constructores, e incremento en el abasto de suelo con aptitud habitacional, ha sido posible ofrecer una amplia gama de opciones a las familias que demandan una vivienda, y establecer un ritmo ascendente de financiamiento y construcción, permitiendo con ello avanzar simultáneamente en la superación del rezago y los problemas de hacinamiento, así como en la atención de las necesidades anuales de vivienda.

El dinamismo del sector de la vivienda ha sido el resultado de una integración eficiente de los diferentes participantes en cada una de las etapas que comprenden el proceso habitacional, para lo que ha sido fundamental el desarrollo de diversos instrumentos de carácter administrativo, jurídico, económico y social. En los primeros cinco años de la

administración Fox se entregaron cerca de 3.4 millones de dólares en créditos para vivienda, que significa un promedio anual de casi 679 mil dólares. Los recursos ejercidos crecieron en términos reales a una tasa media anual de 17.1%.

**GRÁFICO No. 2**  
**CRÉDITOS OTORGADOS**  
**PARA VIVIENDA**  
**MILLONES DE DÓLARES**



Total público y privado, hasta octubre del año indicado.

Fuente: Sociedad Hipotecaria Federal.

En la presente administración se diseñaron diversos esquemas de financiamiento entre dos o más entidades financieras (cofinanciamientos), que permiten a los acreditados acceder a viviendas de mayor precio, en beneficio del comprador, garantizándole plena libertad de decisión e incremento de su capacidad de compra.



**CUADRO No. 2**  
**FINANCIAMIENTO DE VIVIENDAS**

	Promedio		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	1093-88	1989-94												
Número de créditos para vivienda (miles)														
Total	232.5	447.5	544.8	591.6	566.8	430.3	463.6	476.8	461.9	704.5	735.2	815.0	678.3	750.0
Excluye entidades financieras <sup>1</sup>	175.3	375.9	527.3	589.3	562.2	427.0	462.8	475.7	458.2	694.8	717.5	777.5	578.3	660.0
Inversión ejercida/ PIB (%)														
Total	1.3	1.9	1.1	0.7	0.6	0.6	0.9	1.1	1.1	1.2	1.7	1.7	2.0	2.1
Excluye entidades financieras <sup>1</sup>	0.8	0.9	0.8	0.7	0.6	0.6	0.9	1.1	1.0	1.1	1.5	1.4	1.3	1.4
Número de créditos por organismo (participación porcentual)														
INFONAVIT	30.5	19.7	17.8	17.4	17.5	25.1	42.9	52.5	44.5	39.0	40.8	37.5	55.5	58.0
FOVISSSTE	6.7	7.8	6.0	4.9	4.1	3.6	3.9	5.1	5.8	1.6	9.3	7.5	6.2	9.3
FOVI-SHF	9.0	6.1	6.5	4.3	8.2	12.9	12.8	9.8	10.3	6.5	7.4	8.0	8.0	15.3
Entidades financieras <sup>1</sup>	25.1	15.7	3.2	0.4	0.8	0.8	0.2	0.2	0.8	1.4	2.4	4.6	14.8	12.0
Otros	28.8	50.7	66.5	73.0	69.3	57.7	40.3	32.4	38.7	51.5	40.1	42.4	24.3	21.4
Reducción <sup>2</sup>													-8.8	-16.0

1. Incluye banca comercial y sociedades financieras de objeto limitado (SOFOLLES) con recursos que no provienen de la Sociedad Hipotecaria Federal.
2. Se refiere a los financiamientos (créditos o subsidios) que están considerados en dos o más instituciones.

Fuente: Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

El Programa de Crédito y Subsidio a la Vivienda, PROSAVI, de la Sociedad Hipotecaria Federal, SNC, ha sido exitoso para la adquisición de vivienda de interés social, debido a que permite a las personas con ingresos mensuales familiares desde \$450 hasta \$650 adquirir una vivienda económica, nueva o usada con un valor de hasta \$18,000. Si la familia reúne \$750 para pagar el enganche, el Gobierno Federal, a través del Fondo Nacional de Habitaciones Populares y el Fondo Nacional Económico para la Vivienda, FONHAPO-FONAEVI, otorga un subsidio de \$4,000 para complementar el pago de la casa. El resto del valor de la vivienda se complementa con un crédito hipotecario. El plazo del crédito puede ser de hasta 25 años y los gastos de originación, como la escrituración, el estudio socioeconómico y el avalúo, pueden financiarse a través de un crédito adicional que alcanzaría hasta el 5.4% del valor total de la vivienda.<sup>3</sup>

Por otro lado, en México el tema de la transparencia en el quehacer gubernamental, ha cobrado una relevancia que no se había percibido con igual intensidad, posicionándose como un elemento principal para lograr la cohesión social en el ejercicio del presupuesto del país.

La sociedad demanda, cada día más, estar enterada de qué es lo que realizan sus gobernantes. En la

medida en que las personas han tomado conciencia de que no son simples espectadores de la vida política, sino actores trascendentales para la buena marcha de la administración pública, al vigilar que aquellos que detentan el poder realmente busquen la consecución del bien común, objetivo para el que fueron elegidos por la ciudadanía.

De hecho, el acceso a la información, como un aspecto fundamental de un gobierno transparente, se convirtió en una de las garantías constitucionales que con mayor ahínco se ha defendido desde la propia sociedad, al ser los grupos organizados quienes han traído el tema a la mesa de discusión, mediante la socialización de la importancia de este derecho para la vida democrática del país.

Un aspecto que conviene resaltar, sobre todo como antecedente para ejercicios similares en un futuro, es que la defensa de la transparencia en su modalidad de acceso a la información pública gubernamental, se ha venido realizando de una manera sumamente profesional, sin improvisaciones, gracias al aporte de un sinnúmero de personas que, mediante su experiencia y conocimientos, han diseñado o compartido modelos eficientes para la promoción e implementación cotidiana de esta garantía ciudadana.

Ello ha permitido que tanto a nivel Federal como en las distintas entidades de la República, los legis-

---

3. Sociedad Hipotecaria Federal: 2006.

ladores hayan aprobado leyes de acceso a la información que promueven la “ciudadanización” de este derecho, es decir, la solución de las controversias entre la autoridad y los solicitantes de la información a través de la intervención de comisiones, órganos o institutos especializados en el tema, y que tienen como característica principal el estar conformados por personas ajenas a los intereses políticos o gubernamentales del momento.

Con ello se garantiza, en parte, que la información pública realmente permanezca de tal modo, evitando que la autoridad se sienta “dueña” de la información de la que solo es administrador, y la utilice como medio para ganar poder o evitar la rendición de cuentas a la que está obligado.

De esta forma, se estará avanzando en la participación ciudadana, donde el ciudadano cuenta con un instrumento que permite conocer de los actos de gobierno y el ejercicio del presupuesto, construyendo una sociedad más informada, democrática y participativa.

## **Conclusión**

En el presente documento se ha explicado la forma en que se orienta el presupuesto al gasto social, su transparencia, y en particular, se ha mencionado los logros en

la política de vivienda, mediante la cual se han otorgado millones de créditos para la población con menores ingresos. De esta forma, México ha reducido las enormes brechas de desigualdad que se observa en su sociedad. Es sólo con la participación activa del Estado que se podrá lograr una integración armónica de la población, este debe ser el objetivo último de la política social, más aún en países en vías de desarrollo como los de América Latina. Desafortunadamente, el principal problema radica en que los actores políticos no han logrado concretar los acuerdos que permitan darle un cambio estructural a través de una reforma del Estado. Se tiene la seguridad de que logrando los acuerdos necesarios, se dará un paso muy importante para lograr las metas de menor exclusión y mayor igualdad, que reduzcan la brecha entre ricos y pobres.

La oportunidad de participar en la pasantía “Proceso Presupuestario: su contribución a la Cohesión Social en Centroamérica”, ha enriquecido nuestro conocimiento mediante el análisis comparativo con otros países. De esta forma se debe continuar con los esfuerzos promulgados en la Declaración de Guadalajara en mayo del 2004, primordialmente sobre la “responsabilidad primaria de nuestros gobiernos, junto con sus sociedades civiles, de dirigir procesos y reformas orientadas a aumentar la cohesión social, a través del combate a la pobreza, la desigualdad y la exclusión social”.

## **Bibliografía**

- Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (2006) Informe de Rendición de Cuentas 2000-2006.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2006) Sexto Informe de Gobierno. Ciudad de México.
- Presidencia de la República (2006) Quinto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo. México D. F.
- Sociedad Hipotecaria Federal (2006) [http://www.shf.gob.mx/programas\\_de\\_shf/2\\_4\\_9\\_prosavisif.html](http://www.shf.gob.mx/programas_de_shf/2_4_9_prosavisif.html) ◇