

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONOMÍAS, A.C.



**IMPACTO DEL GASTO SOCIAL SOBRE EL DESARROLLO HUMANO EN
MÉXICO (IDH) PARA EL PERIODO 2008-2012 Y SUS IMPLICACIONES**

TESINA

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN Y
POLÍTICAS PÚBLICAS**

PRESENTA:

LETICIA LOPEZ TIZNADO

DIRECTOR DE LA TESINA

MTRO. RODOLFO DE LA TORRE GARCIA

MÉXICO, D.F. AGOSTO 2015

A mi madre que siempre ha confiado en mí y me ha dado ánimos para seguir en este proceso ¡Gracias infinitas!. Eres un gran ejemplo de vida.

Además, esta tesina no hubiese sido posible sin el apoyo incondicional del profesor Rodolfo de la Torre. Le agradezco por toda su paciencia, sus comentarios, las revisiones, las horas dedicadas a los números y su pasión por enseñarme tanto y motivarme a seguir aprendiendo sobre este maravilloso tema.

A los profesores Juan Fernando Ibarra y Alejandra Ríos Cazares, les agradezco, por sus pertinentes comentarios, mismo que siempre me hicieron cuestionarme a profundidad lo que parecía obvio. Por último, a mis compañeros de maestría que dedicaron tiempo a escuchar y leer partes de mi tesina.

Índice de Contenidos

INTRODUCCION	7
CAPÍTULO 1. CONCEPTUALIZACION: ¿QUÉ ES EL GASTO SOCIAL Y QUÉ ENTENDEMOS POR DESARROLLO?	16
1.1 GASTO SOCIAL	16
1.1.1 Componentes del gasto social	17
1.1.2 Gasto Centralizado o Federal	18
1.1.3 Gasto Descentralizado	18
1.2 EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE DESARROLLO	19
1.2.1 Elección del Índice de Desarrollo Humano (IDH).....	27
1.2.2 Componentes del IDH.....	28
1.2.3 Límites del Índice de Desarrollo Humano.....	29
CAPÍTULO 2. GASTO SOCIAL EN MEXICO: ¿QUÉ SABEMOS ACERCA DEL GASTO Y SU IMPACTO SOBRE EL DESARROLLO HUMANO DEL PAÍS?	32
2.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	32
2.1.1 RAZONES PARA ESTUDIAR EL GASTO SOCIAL.....	40
2.2 Marco Teórico	41
CAPÍTULO 3. METODOLOGÍA	47
3.1 BASE DE DATOS	47
3.1.1 Construcción de la base de datos	47
3.2 ESPECIFICACIÓN DEL MODELO	54
3.2.1 Modelo de regresión Final	56
CAPÍTULO 4. RESULTADOS EMPÍRICOS	59
4.1 RESULTADOS ESTATALES.....	59
4.2 EXTENSIONES DEL MODELO BÁSICO PARA AGENDA DE INVESTIGACIÓN FUTURA	62
4.2.1 Construcción de la Base Municipal.....	62
4.2.2 Ejercicio Prueba Modelo Municipal	64
4.1 LIMITACIONES DEL MODELO	66
CAPÍTULO 5. IMPLICACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA	68
REFERENCIAS	73
APÉNDICE A	77
APÉNDICE B. ESPECIFICACIONES DEL MODELO Y SUS VARIABLES	78
APÉNDICE C. PRUEBAS DE ROBUSTEZ DEL MODELO	88
ANEXOS	91

Índice de figuras, tablas y gráficos

Introducción

Figura 1. Ciclo de crecimiento económico y desarrollo humano

Capítulo 1. Conceptualización: ¿qué es el gasto social y qué entendemos por desarrollo?

Figura 2. Componentes del IDH

Capítulo 2. Gasto social en México: ¿qué sabemos acerca del gasto y su impacto sobre el desarrollo humano del país?

Gráfica 1. Evolución del gasto social como porcentaje del producto interno bruto (PIB), serie histórica 1990-2012

Gráfica 2. Relación de gasto social como % del PIB, países OCDE, 2008-2012 y su comparación con IDH 2012

Gráfica 3. Evolución del índice de desarrollo humano (IDH), serie histórica 1990 -2012

Gráfica 4. Evolución del gasto social en México, 2008 -2012 (pesos corrientes)

Figura 3. Funciones de transformación sin importar el contexto

Figura 4. Funciones de transformación con variable contextual

Capítulo 3. Metodología

Cuadro 1. Programas y acciones de desarrollo social

Cuadro 2. Definición de los derechos sociales y la dimensión de bienestar económico

Gráfica 5. Evolución de los programas y acciones estatales de desarrollo social respecto al derecho social que atienden: educación, salud, bienestar económico y seguridad social, 2008-2012

Gráfica 6. Evolución de los programas y acciones federales de desarrollo social respecto al derecho social que atienden, 2008-2012

Tabla 1. Correlaciones de Gasto e IDH estatal, 2008-2012

Capítulo 4. Resultados empíricos

Tabla 6. Resultado final de regresión de IDH estatal y gasto social, con variable de control elegida, 2008-2012

Tabla 7. Resultado final de regresión de IDH municipal y gasto, con variable de control elegida, 2005-2010

APENDICE A

Tabla 1. Variables de control institucionales

Tabla 2. Variables de control de evaluación

APENDICE B

Tabla 1. Prueba con variables de control institucionales

Tabla 2. Prueba con variables de institucionalización fiscal

Tabla 3. Prueba con variables de evaluación

Tabla 4. Prueba con variable de geo-localización

ANEXO

Tabla 1. Estratificación regiones socioeconómicas de México según INEGI

Lista de Abreviaturas

Acrónimo	
BM	Banco Mundial
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CPF	Cuenta Pública Federal
FMI	Fondo Monetario Internacional
HDR	Informe sobre Desarrollo Humano
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IE	Indicador de Educación
II	Indicador de Ingreso
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IS	Indicador de Salud
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPF	Presupuesto Público de la Federación
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIMBAD	Sistema Estatal y Municipal de Datos

INTRODUCCION

El Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México, hecha por CONEVAL en 2008, señaló que la política social tiene objetivos fragmentados; *no hay suficientes evaluaciones que permitan contabilizar los resultados de las políticas de desarrollo*; y los derechos sociales en los programas tampoco sirven de guía para la elaboración de las políticas públicas; además, los programas sociales son muy diversos y dispersos, por lo cual, pueden en ocasiones empalmarse por lo que tampoco existe coordinación suficiente para la transversalidad de los programas entre la federación y los municipios.¹ Asimismo, en 2011, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social señaló que “es necesario seguir impulsado la medición de resultados por parte de todos los programas presupuestarios, especialmente de los programas y acciones de gobiernos locales”.²

Con lo anterior, se entiende que enfrentamos un problema en México: La evaluación de las políticas sociales es un tema con muy poca información respecto a sus resultados y requiere de un estudio a mayor profundidad, ya que no existe evidencia suficiente que permita sostener conclusiones sobre los verdaderos efectos de estas políticas en el desarrollo de la población mexicana.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND, 2007-2012), dentro del cual se enmarca este estudio de investigación, tiene como objetivo en el eje 5 titulado “Democracia efectiva y política exterior responsable” que debe “mejorarse la regulación, la gestión,

¹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Informe de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social*, (México, D.F: CONEVAL, 2008), 116.

² CONEVAL. *Informe de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social*, (México, D.F: CONEVAL, 2011), 167.

los procesos y los resultados de la Administración Pública Federal para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos”. Una de las estrategias que señalan para ese fin es evaluar el desempeño de los programas de gobierno y su impacto en la población (estrategia 4.5). El mismo PND reconoce que esta estrategia está en función de la demanda fundamental de la sociedad del uso transparente, eficaz y eficiente de los recursos públicos para garantizar el logro de las prioridades de gobierno.

Por lo tanto, un primer acercamiento a evaluar el impacto de los programas de desarrollo social puede comenzarse con un estudio sobre el gasto social. Para ello, es fundamental, precisar qué relación existe entre lo invertido en política social en México y el desarrollo de su población. Éste tema, resulta interesante porque, hasta el momento, no existe evidencia empírica sobre qué tanto puede el gasto público invertido en programas sociales impactar sobre el desarrollo humano de las personas en el país. En otras palabras, cuánto de lo que gastan el gobierno federal y los gobiernos locales en desarrollo se traduce efectivamente en pro de mejorar las condiciones de vida de las personas.

El gasto social en México ha crecido notablemente en los últimos 20 años, sin embargo, desconocemos la magnitud de su impacto sobre el desarrollo social en el país. Tan sólo en el 2012, el gobierno mexicano destinó “317 000 millones de pesos a la superación de la pobreza”,³ equivalente al 3% del PIB de México en el primer trimestre de ese mismo año;⁴ Sin embargo, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de México entre

³ Jose Narro Robles, David Moctezuma Navarro & Diego de la Fuente Stevens, “Descalabros y desafíos de la políticas social en México”. *Problemas Del Desarrollo. Revista Latinoamericana De Economía*, 44(174): 9-34.

⁴ Cálculo realizado con cifras del INEGI (2012).

2012 y 2013 se mantuvo igual.⁵ El estado mexicano destina tales recursos presupuestarios a programas y acciones que impulsen el desarrollo social con el fin de promover el desarrollo. Para el año 2012, el gobierno federal tenía 278 programas o acciones para el desarrollo social a las cuales destinaba un monto total de \$805,984.95 millones de pesos corrientes al año en curso.⁶ Entre 2008 y 2012, hubo un crecimiento del 25% del gasto social federal. Mientras que en los gobiernos estatales, para 2012, se detectaron un total de 3,788 programas o acciones para el desarrollo social que destinaron un monto aproximado de \$113,640.7 millones de pesos.⁷ En términos de acciones y programas para el desarrollo social, entre 2008 y 2012, las entidades federativas aumentaron hasta en un 113.8% y en algunos estados éste incremento fue inclusive mayor al 200%.⁸ Las cifras señalan que evidentemente el gobierno parece pronunciarse a favor de la inversión social como un mecanismo que active el desarrollo, pero cuánto de lo anterior puede aproximarse a una contabilización, esa es la pregunta sobre la que versará este trabajo.

Esta tesina analiza el impacto del gasto destinado a la política social de desarrollo en México y propone con ello, una aproximación que permita asignar el *gasto social* de manera que maximice su impacto positivo sobre el desarrollo. En otras palabras, la tesina busca conocer cuál es la magnitud del impacto del gasto sobre el desarrollo humano en México. Las preguntas sobre las cuáles versará la investigación son: ***¿Cuál es el efecto del gasto público destinado a la política social en México sobre el desarrollo humano***

⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Índice de Desarrollo Humano en México, (México, DF: PNUD), 20. http://www.cinu.mx/minisitio/indice_de_desarrollo/El_IDH_en_Mexico.pdf

⁶ CONEVAL. Evaluación de la Política social, (México, DF.: CONEVAL, 2013) http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Valoraci%C3%B3n_del_desempe%C3%B1o_de_los_programas_2011-2012.aspx

⁷ El cálculo es aproximado ya que para algunos programas y acciones no fue posible detectar el monto de presupuesto asignado (CONEVAL, 2012).

⁸ Entre 2010 y 2012, los estados de Hidalgo, Nayarit, Tamaulipas y Sonora aumentaron el número de sus programas sociales en 217.3%, 150%, 128% y 124.4%, respectivamente (CONEVAL, 2012: 8).

en el país? y ¿qué lecciones podemos aprender sobre estas cifras? El objetivo principal de ésta tesina será medir el grado de impacto que tiene el gasto social para el desarrollo de las personas y con ello, estimar la eficiencia que tiene éste sobre el desarrollo humano.⁹

Para los fines de esta tesina, se define gasto social como el recurso público erogado por instituciones del Estado (sean éstas federales, estatales o locales) con el objetivo último de impulsar el desarrollo social de los ciudadanos: gasto que se destina a la educación, la salud, la seguridad social, la vivienda y asistencia social con el fin de proporcionar mejores condiciones de calidad de vida para las personas que habitan en el país (tanto para los que se benefician de los programas sociales como para el resto de la población). En concreto, el gasto social es entendido como aquel recurso público que es asignado a funciones de desarrollo social.

Si bien la conexión entre gasto social y desarrollo no es inmediata, existen varios estudios econométricos que permiten relacionar el aumento en el presupuesto público (en específico, el gasto social) con el desarrollo de las personas. Según Gustav Ranis, Frances Stewart y Alejandro Ramírez, existe una relación de doble vía entre el gasto público y el desarrollo humano que permiten conectar dos cadenas causales simultáneas.¹⁰ La primer cadena (Cadena A) indica que el crecimiento del gasto público asignado a programas gubernamentales puede promover el desarrollo humano, el cual cuantifican con el IDH. Lo anterior, sucede como una cadena causal de la productividad del gasto social sobre las

⁹ La eficiencia será entendida como *eficiencia técnica* de (Worthington & Dollery, 2000) ya que se busca establecer la relación que existe entre el gasto social ejercido (insumo) y el alcance de distintos niveles de desarrollo medido por el IDH (producto). Por tanto, se intentará establecer una relación de productividad del gasto social sobre el IDH, misma que será definida a detalle en el apartado metodológico de este trabajo.

¹⁰ Gustav Ranis, Frances Stewart y Alejandro Ramírez, “Economic Growth and Human Development”, *World Development* Vol. 28, No. 2 (2000): 197-219.

condiciones socioeconómicas de una población para que sus habitantes reciban mejores servicios públicos, produzcan más y al mismo tiempo se desarrollen mejor. La segunda cadena causal (B) sucede de manera inversa, y parte de que un mayor desarrollo humano, acentúa las capacidades y habilidades de las personas, por lo tanto, también aumenta su creatividad y productividad y da como resultado, un mayor crecimiento económico y por ende, la oportunidad de destinar mayor gasto público (Véase figura 1). Cabe señalar que en México, pese a que existe una expansión sostenida del gasto público destinado a los programas sociales durante los últimos 20 años, el crecimiento económico y el desarrollo humano han sido casi nulos o constantes.

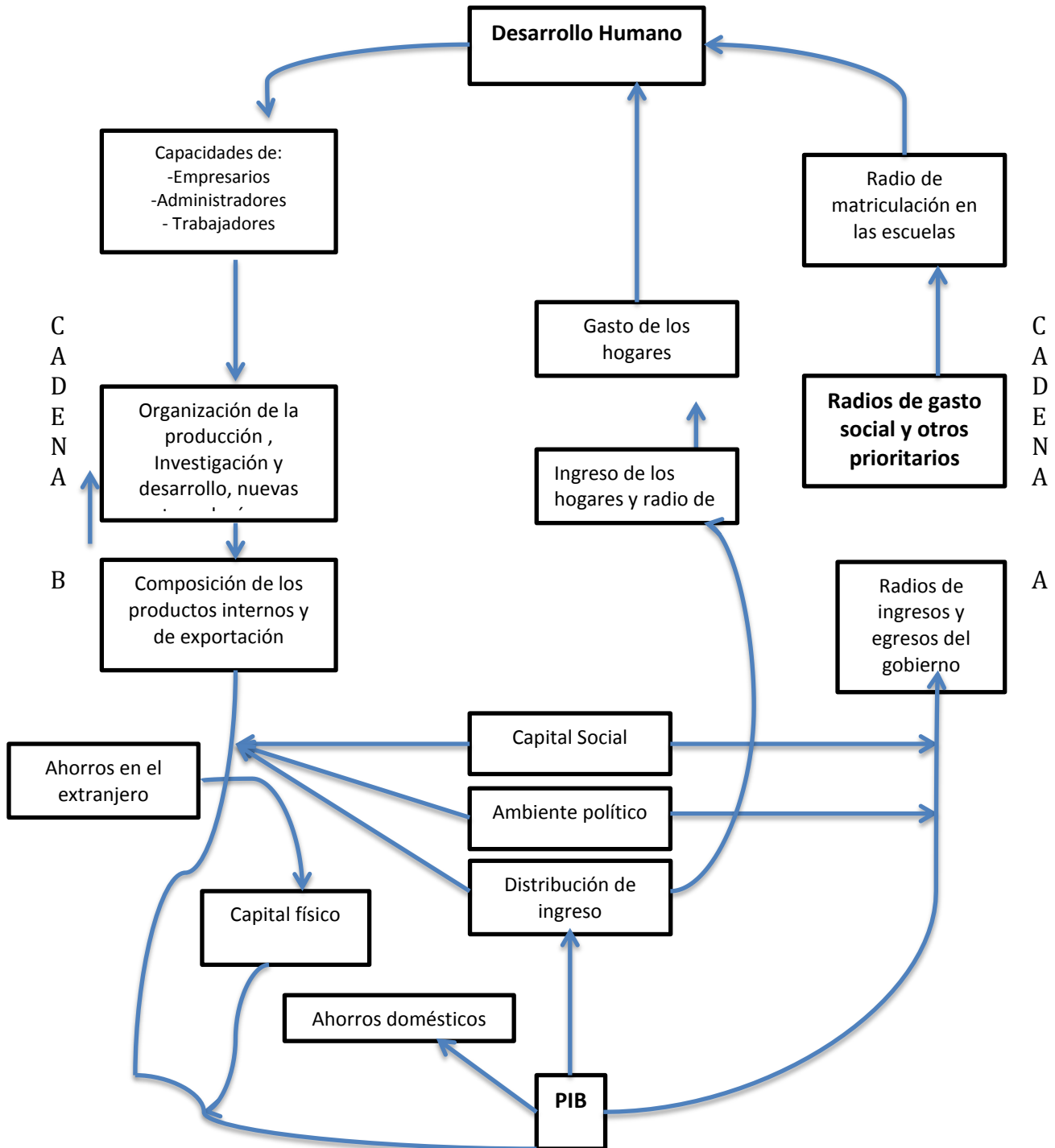
De la misma forma, un estudio hecho en Pakistán para el año 2009, demostró que existe una relación positiva entre el aumento del gasto social, el IDH y el crecimiento económico.¹¹ Mediante este estudio, el autor argumenta que existe una cadena causal entre el tipo de gasto destinado a programas sociales en ese país y el desarrollo de las personas. Además, sostiene que sus hallazgos tienen implicaciones para reorientar la política fiscal de ese país y que el gasto social tiene el potencial de incrementar el IDH cuando éste se encuentra correctamente asignado. Existen también, otros estudios que se han enfocado a estudiar el gasto destinado a un solo rubro del desarrollo (educación o salud) y sus resultados en la población. Por ejemplo, Hanushek & Harbison encontraron que existe una relación entre el gasto público destinado a la educación y los resultados obtenidos por los niños en escuelas primarias.¹² Por su parte, otras investigaciones han demostrado la correlación positiva que existe entre el gasto público en salud y la calidad

¹¹ Muhammad Azeem Qureshi, "Human development, public expenditure and economic growth: a system dynamics approach", *International Journal of Social Economics*, Vol. 36 (2009): 93 - 104

¹² Eric A. Hanushek y Ralph W. Harbison. *Educational performance of the poor: Lessons from the Rural Northeast Brazil*. (New York: Oxford University Press, 1992): 1-50.

del servicio.¹³

Fig.1 Ciclo de crecimiento económico y desarrollo humano



FUENTE: G. Ranis, F. Stewart & A. Ramirez (2000)

¹³ Sanjeev Gupta, Marjin Verhoeven y Erwin Tiongson. Public spending on healthcare and the poor en *Health Economics* no. 12 (October 2002): 685- 696.

Reconociendo que existe una relación positiva entre el gasto público y el desarrollo social. La cadena causal básica detrás del argumento que sostiene este trabajo se basará en la teoría de las capacidades de Amartya Sen. En esta teoría, Sen sostiene que los recursos monetarios o bienes físicos (*commodities*) pueden ser convertidos en capacidades para las personas (*capabilities*) a través de funciones de transformación. Es decir, el que las personas puedan alcanzar las capacidades básicas y por tanto, aumentar su desarrollo, está íntimamente relacionado con el ingreso que ellas reciben.¹⁴ El supuesto detrás de esta teoría es que las personas transformarán —de acuerdo a su restricción presupuestal y sus preferencias— esos recursos en funcionamientos, mismos que después, serán los que permitan el desarrollo de sus capacidades.¹⁵ Al mismo tiempo, esas funciones de transformación están inmersas y dependen de un entorno —institucional, político y social— dentro del cual se producen. Por lo tanto, alteraciones en el entorno afectan la manera en que las personas convierten los recursos en desarrollo, y por tanto, alteran la eficiencia de la conversión del gasto en desarrollo. Es decir, la eficiencia de la transformación de las funciones en capacidades está en función de la agilidad de las instituciones públicas para la provisión de los bienes y servicios a la población, la corrupción que existe en el sistema, así como otras múltiples variables que pueden afectar la manera en que las personas lleven a cabo la transformación de esos recursos en capacidades.

Hasta aquí se ha discutido que el gasto social guarda una relación positiva con el IDH. Sin embargo, el cálculo de tal relación para México es desconocido. Por lo tanto, este trabajo busca incidir en esa área de conocimiento y aportar evidencia empírica

¹⁴ Amartya Sen, *Commodities and Capabilities*, (Amsterdam: North Holland, 1985), 68.

¹⁵ La restricción presupuestal se refiere a la cantidad monetaria de la que dispone una persona para utilizar en bienes y servicios que satisfagan sus necesidades.

sobre el tema que pueda funcionar como herramienta de trabajo para los tomadores de decisiones, en específico, para asignar proporciones de gasto social. La hipótesis que sostiene este trabajo se fundamenta en lo discutido hasta el momento, es decir, se espera que exista una relación positiva entre el gasto social y el IDH en México. Sin embargo, se desconoce la magnitud de esa relación o el impacto que pueda tener directamente sobre el indicador de desarrollo. La teoría se remonta a la evidencia que existe sobre los avances (aunque mínimos pero constantes) en los índices de salud, educación e ingreso — componentes del Índice de Desarrollo Humano (IDH)—en México con relación al aumento del gasto social en los cuatro años de estudio (2008- 2012). Asimismo, se espera que el gasto descentralizado debido a su naturaleza presupuestaria tendrá mayor impacto sobre el IDH que el gasto centralizado o Federal. La finalidad del estudio será vislumbrar nuevas posibilidades de un esquema de asignación del gasto social que permita potenciar el desarrollo de las personas en México medido a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH).

Con tales fines, el trabajo estará dividido en cinco apartados. El primero se dedicará a la conceptualización de gasto social y desarrollo que será adoptada para ésta investigación y explicará la elección del IDH como el indicador más adecuado, en este caso, para medir el desarrollo. El segundo, ahondará en el planteamiento del problema. En el tercer apartado se presentará la metodología del ejercicio econométrico que guía la investigación, así como la elección de variables y la construcción de la base de datos con la cual es posible hacer la aproximación sobre la magnitud del impacto del gasto social sobre el desarrollo. En la cuarta parte, se tratarán los resultados del modelo econométrico, el análisis de los mismos, sus limitaciones y una propuesta de agenda de investigación

futura. Por último, el capítulo cinco se dedicará a analizar la manera en que esos resultados pueden ser utilizados en la asignación del gasto público para potenciar el desarrollo humano en México.

CAPÍTULO 1. CONCEPTUALIZACION: ¿QUÉ ES EL GASTO SOCIAL Y QUÉ ENTENDEMOS POR DESARROLLO?

Con el fin de comprender la conexión que este trabajo intenta defender sobre el gasto social y el desarrollo humano es preciso definir algunos conceptos que se utilizarán a lo largo de la tesina y sobre los cuáles versará el argumento central. Para tal objetivo, el capítulo se dividirá en dos partes. En la primera se definirá gasto social; sus componentes y las modalidades que se estudiarán —gasto descentralizado y gasto centralizado—. En la segunda, se discutirá la evolución del concepto de desarrollo con el fin de entender por qué el Índice de Desarrollo Humano fungirá como la mejor medida para aproximar el nivel de desarrollo en México. Así pues, se delimitará el concepto del IDH, sus componentes, así como el reconocimiento de sus restricciones.

1.1 Gasto Social

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el gasto social “es la provisión de beneficios y contribuciones financieras, por parte de instituciones tanto públicas como privadas, a comunidades e individuos con el fin de brindar apoyos en tiempos de adversidad que afectan su bienestar”.¹⁶ Desafortunadamente “no existe consenso respecto a los propósitos que debe financiar el gasto social”.¹⁷ Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) establece que el gasto social es un subconjunto del gasto público que agrupa los recursos que el Estado destina directamente para atender el desarrollo y el bienestar de su

¹⁶ OCDE. “México: Mejores políticas para un desarrollo incluyente”. Serie Mejores Políticas. (septiembre 2012) . <http://www.oecd.org/mexico/Mexico%202012%20FINALES%20SEP%20eBook.pdf> (Fecha de consulta: 30 marzo 2015)

¹⁷ Fundación IDEA, “El gasto social en México: Las dimensiones del gasto social”, Vol. 1(México, D.F.: Ethos, 2008): 12.

población, así como “elevar su nivel de vida y, en general, mejorar el desarrollo humano”.¹⁸ Para los efectos de esta tesina, se entiende como gasto social al gasto público destinado en específico a los rubros de: educación, la salud, seguridad social y bienestar económico (éste último en forma de transferencias o subsidios). Es decir, este texto adopta la postura que el gasto social es todo aquel recurso público que es asignado a funciones sociales. Por lo tanto, el gasto social es el recurso público erogado por cualquier institución (sea federal, estatal o local) que tienen la finalidad última de impulsar el desarrollo social de los ciudadanos.

1.1.1 Componentes del gasto social

Entre las instituciones mexicanas, no existe un consenso en lo que respecta a los componentes del gasto social. De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), el gasto social en México comprende los rubros de: asistencia social; salud; educación; urbanización, vivienda y desarrollo regional; agua potable y alcantarillado; así como la seguridad social. Sin embargo, el CONEVAL identifica que los programas sociales para el desarrollo deben atender los derechos sociales y por tanto su financiamiento tiene que estar alineado a ello. Los derechos sociales reconocidos ante la Constitución son: salud, educación, trabajo, vivienda, alimentación, medio ambiente y seguridad social así como la dimensión de bienestar económico.¹⁹

¹⁸ PNUD. Informe de Desarrollo Humano Honduras. (Tegucigalpa: PNUD, 2003): 47.

¹⁹ La perspectiva de los derechos sociales reconocida por el CONEVAL es compatible con la teoría de Amartya Sen (1985), al reconocer que los derechos jurisdiccionales son instrumentales y necesarios para el desarrollo de capacidades.

Por lo tanto, la presente investigación hace un especial énfasis en aquellos rubros del gasto público que se encuentran íntimamente relacionados al IDH, es decir, el gasto público ligado a salud, educación e ingreso o que en su defecto hagan alusión a los derechos sociales de educación, salud, bienestar económico y seguridad social.

1.1.2 Gasto Centralizado o Federal

El gasto social erogado por la federación (de manera directa) se encuentra contenido dentro del PEF. Este documento, que adquiere rango de ley año con año, señala de manera puntual todos los gastos que hace la federación y está dividido en grupos funcionales. El PEF es la prueba más palpable de la disposición que tiene el gobierno para asignar los recursos de cierta forma, es decir, en él se revelan las preferencias presupuestales. El gasto social se encuentra contemplado en el PEF bajo el grupo funcional 'desarrollo social' y ese será el rubro que cubra ésta investigación cuando se hable de gasto social centralizado o federal.

1.1.3 Gasto Descentralizado

El gasto descentralizado corresponde al gasto que ejercen directamente los gobiernos estatales y municipales. Para el caso mexicano, la mayor parte de este rubro proviene del programa de aportaciones de la Federación a Estados y Municipios, también conocido como el ramo 33.²⁰ Desde 1998, este ramo ha fungido como la principal herramienta de la Federación para distribuir el gasto social a gobiernos locales, lo anterior, con el fin de dotarlos de capacidades de autogestión y

²⁰ María de Lourdes Flores Alonso & Adith Barrera Chavira, "Evolución Reciente del gasto social, 1996-2005: El Proyecto de presupuesto de Egresos de la Federación 2005 y la Ley General de Desarrollo Social", *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, (México D.F.: Cámara de Diputados LIX Legislatura, 2004): 21.

procurar la eficiencia del gasto.²¹ El ramo 33 está compuesto por 7 fondos, todos dedicados al gasto social; excepto por el fondo de seguridad pública.

1.2 Evolución del concepto de Desarrollo

El concepto de desarrollo ha sido ampliamente disputado desde sus primeras apariciones en un contexto puramente económico en los años 40, hasta lo que ahora se entiende como desarrollo en un contexto más holístico y humano. Debido a que existen muchas teorías de desarrollo, la ausencia de un núcleo paradigmático, en términos de Lakatos, debilita la capacidad de la teoría para su interpretación.²² Por ello, resulta interesante indagar en la evolución del concepto a través de la historia. El presente apartado se dedicará a discutir la evolución de la teoría de desarrollo con el propósito de justificar la selección del Índice de Desarrollo Humano (IDH) como la aproximación más adecuada para la medición del nivel de desarrollo de las personas en el país. De esta manera, posteriormente, podremos entender cómo la evolución del concepto de desarrollo ha ido acompañado de la reconceptualización de lo que hoy conocemos como gasto social en el país.

La teoría del desarrollo se originó dentro del pensamiento de la disciplina económica, por lo tanto, las primeras nociones estaban basadas únicamente en estudiar qué factores de producción estimulaban el crecimiento económico, y a ellos, se les atribuía la responsabilidad del desarrollo de un país. En otras palabras, el desarrollo estaba íntimamente ligado con el crecimiento económico y la producción.

²¹ Fundación IDEA, “El gasto social en México: Las dimensiones del gasto social”, 35.

²² José Antonio Alonso, “La teoría del desarrollo y los cambios en el sistema internacional”, *Revista CIDOB D'afers Internacionals*, n. 100, (junio 2012): 43-65.

Más tarde, en los años 40 —especialmente después de la Segunda Guerra Mundial— comenzaron a surgir nuevas teorías que buscaban explicar la divergencia entre las economías. La división y nombramiento del mundo en diferentes grupos y categorías como ‘países desarrollados’, ‘países en vías de desarrollo’ y ‘países subdesarrollados’ o también conocida como ‘Primer, Segundo y Tercer Mundo’ fue (entre otras razones) una consecuencia de la Guerra Fría. Sin embargo, lo que nos interesa saber es cómo eran los países tipificados dentro de cierta categoría. Para tal categorización, el Producto Interno Bruto per cápita (PIB/cap) se convirtió en la medida más adecuada para medir el desarrollo de un país. Es decir, el desempeño productivo de un país era completamente vinculante con el concepto de desarrollo.

Por lo tanto, el primer intento por explicar las diferencias entre las categorías de países —antes identificadas— apuntó a que la brecha financiera era la principal culpable de las divergencias de crecimiento económico de los países. La teoría se derivó de la publicación de dos economistas keynesianos Harrod (1938) y Domar (1946). Tal modelo económico intentaba explicar las causas que provocan las diferencias en la velocidad de crecimiento de los factores de producción. Debido a que se buscaba potenciar los factores de producción, los economistas se concentraron en la demanda agregada, específicamente en la inversión. El modelo (pese a sus múltiples supuestos) apuntaba a que la proporción del ahorro en una economía explicaba la proporción del capital circulando en la misma; por ello, los países pobres —sin capital para ahorrar e invertir— eran incapaces de producir crecimiento económico.²³ Con ello, los países pobres quedaban incapacitados al crecimiento o desarrollo económico, lo cual, los

²³Henrik Van Den Berg y Orn Bodvarsson, “The economics of immigration: Theory and Policy” (New York: Springer, 2013: 5-11.

condenaba a una trampa de pobreza o círculo vicioso que sólo podía ser superado mediante la inyección de inversión extranjera. Pero esta visión aún estaba lejos de la concepción de desarrollo que conocemos en la actualidad, ya que poco a poco y como veremos a continuación, se fueron incorporando a ella, factores institucionales y humanos que complementaron el aspecto económico.

Con ello, la teoría de la dependencia surge como una respuesta crítica a la idea de desarrollo hasta ahora expresada. La propuesta presentada por Hans Singer y Raúl Presbich en 1949, será clave para la evolución de nuevas formas explicativas de la teoría de desarrollo. Esta teoría interesa porque explica que el desarrollo se debe a otros factores estructurales presentes en cada país y se basa en dos premisas principales. La primera, se refiere a la explotación de los recursos naturales y mano de obra barata de los países subdesarrollados por parte de los países desarrollados. La segunda, explica el círculo vicioso que genera la primera, mediante dicha explotación, por lo cual, los países subdesarrollados generan un patrón de dependencia con los más desarrollados. Es decir, la única manera en que los países menos desarrollados pueden crecer económicamente depende directamente de la demanda que reciban de los países desarrollados y además, debido al poco avance tecnológico de los países subdesarrollados, los bienes y productos que son capaces de proveer al mundo son principalmente primarios. Por tanto, el valor agregado de ellos, sucede en los países desarrollado que a la par, son los que se beneficiarían de tal valor. Con la teoría de dependencia se entiende, por primera vez, que el desarrollo no es únicamente un producto del crecimiento económico, sino que también se debe a la posición de poder y avance tecnológico que posee un país respecto a los otros. Así se explica que en México durante tal época, el gobierno haya adoptado un modelo de

sustitución de importaciones con el fin de promover el *desarrollo* del país, desarrollo que estaba profundamente ligado al crecimiento económico y que se entendía como la expansión de la industria nacional. El gobierno mexicano entendió que parte del gasto público debía ser destinado a los empresarios del país en forma de subsidios o transferencias que les permitieran la producción de bienes y servicios para el autoconsumo nacional, evitando de tal forma, la importación de productos extranjeros.

Para los años 50s no se abandonó la noción de la inversión pública como algo necesario para el desarrollo económico; sino se complementó. Simon Kuznets (1960) desarrolló una teoría que explica cómo junto con el crecimiento económico, paralelamente se genera un ciclo de inequidad. Kuznets incorporó entonces a su teoría la idea de que el subdesarrollo también puede y debe ser explicado por factores sociales que funcionan como catalizadores del pobre crecimiento económico. Por ejemplo, reconoce que el “fracaso de proporcionar niveles de vida dignos a una proporción grande de la sociedad” puede ser uno de ellos.²⁴ Por primera vez, la teoría del desarrollo hace alusión a la distribución del capital y factores sociales, con ello, se incorporaron a la teoría original, aspectos igualitarios que iban más allá del crecimiento económico *per se*. En otras palabras, la teoría de Kuznets instigó a que los gobiernos reflexionaran sobre la manera en la cual invertían su capital para lograr el tan anhelado desarrollo, ya no bastaba exclusivamente invertir en los factores de producción del país sino también era indispensable construir y generar capital humano.

²⁴ Simon Kuznets, *Towards a theory of economic growth: with the reflections on the economic growth of modern nations*, (New York: Norton, 1968).

Además de la teoría de Kuznets, surge en la misma época una teoría aún más sofisticada, cuyo origen se encuentra en el Modelo de desarrollo de Arthur Lewis (1950) —presumiblemente, el nacimiento de la teoría de desarrollo moderno—. Lewis sostiene que el círculo que se genera entre utilidades y ahorros/crédito será el que permita la correcta distribución de ingresos en el país. Lewis introdujo en la discusión la igualdad en la distribución de los ingresos como factor contable del desarrollo.

Para los años 60, el discurso sobre desarrollo se desarrolló en torno a la modernización e industrialización. Así, Rostow forjó una teoría que identificaba tres etapas de crecimiento económico que funcionarían como las bases del desarrollo sostenible para las naciones. Rostow enfatizó en la importancia de las condiciones estructurales para el desarrollo y así, destacó que la primer etapa requiere de una estructura política y social estables. De ésta forma, el autor recuperó la importancia de condiciones sociales y hasta culturales para que el sistema capitalista pudiese funcionar de manera adecuada y distributiva en cuanto a los ingresos. La segunda etapa o ‘comienzo del despegue’ señala la existencia de un estímulo externo a la economía que suele ser tecnológico, político o internacional que sirve como un incentivo económico. El ‘Progreso económico sostenido’ o última etapa en la teoría de Rostow, refiere al momento en que el ingreso per cápita aumenta; la producción es eficiente; y, la estructura económica del país ha cambiado para adaptarse a las necesidades sociales. Rostow reconoce en su teoría que el desarrollo sostenido no es posible sin la existencia de condiciones políticas y sociales firmes.

Con las primeras nociones apuntando al hecho de que tanto la estructura social como política en los países eran factores influyentes sobre el desarrollo económico; a partir de los años 70, la teoría de desarrollo se volvió una materia más holística e

interesante de estudio y de análisis. Asimismo, los gobiernos comenzaron una inversión de capital apuntada hacia la generación de mejores condiciones de vida para los habitantes a manera de estimular su productividad y que ésta se viera reflejada en la economía. Consiguientemente, en la misma década y con la idea de que la provisión de necesidades básicas por parte del Estado hacia la sociedad conducirían a un desarrollo sostenible, surgió una teoría innovadora pero con raíces asistencialistas. Durante este período, el intervencionismo estatal o asistencialismo, especialmente en las zonas rurales constituyó el principal mecanismo de estimulación económica. Según Alonso, este asistencialismo funcionó como una herramienta de mantenimiento de la población pero no incitó el desarrollo de las comunidades.²⁵

En el contexto de crisis económica mundial en la década de los 80, los países encontraron el límite del estado benefactor y comprendieron que la provisión de los bienes básicos no era una respuesta sostenible a largo plazo para lograr el desarrollo —sino una herramienta paliativa—. Fue entonces cuando la mayoría de los países, incluido México, bajo la batuta de organizaciones internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), emprendieron un nuevo discurso. El objetivo del desarrollo se consideraba posible mediante una serie de cambios estructurales principalmente en la economía de los países en vías de desarrollo. El nuevo modelo Neoliberal apuntó a que el desarrollo se reducía (una vez más) al crecimiento económico y la restructuración de los factores de producción. El neoliberalismo ofrecía la oportunidad para que los países menos desarrollados pudieran competir, industrializarse y entrar al mundo globalizado. De este modo, el incremento del producto interno bruto

²⁵ José Antonio Alonso, “La teoría del desarrollo y los cambios en el sistema internacional”, 13.

per cápita sería —como antes— la mejor manera de cuantificar el desarrollo. El *Washington Consensus* funcionó como un recetario para que diversos países adoptaran medidas que permitieran la plena apertura al mercado y a la competencia internacional, así como algunos cambios fiscales. México adoptó la doctrina y recortó considerablemente durante esa década el gasto social. Los resultados de la reestructuración neoliberal no fueron satisfactorios: existe amplia evidencia que muestra que los Programas de Ajuste Estructural (SAP por sus siglas en inglés) tuvieron altos costos sociales en los lugares donde éstos fueron llevados a cabo. Davis encontró que las condicionalidades impuestas por el BM y el FMI llevaron en el caso mexicano a recortar financiamiento de programas sociales, lo cual, provocó entre muchas cosas: la reducción en los servicios de salud; un aumento acelerado de la pobreza urbana; y un exacerbado aumento de la deuda externa.²⁶

A finales de 1990 era evidente que las políticas neoliberales *per se* no eran la solución para el desarrollo, muy pocos países habían logrado un crecimiento de sus economías y la desigualdad continuaba acentuándose. Por lo tanto, luego de los resultados poco alentadores de las reformas estructurales, surgió la propuesta de que las diferencias del desarrollo entre los países eran también producto de las brechas institucionales. “Las instituciones condicionan la habilidad de la sociedad para poner en pleno uso sus factores productivos y para someterlos a una más intensa dinámica de acumulación y mejora”.²⁷ El marco institucional puede determinar los incentivos de los agentes en una economía para hacer uso de los factores productivos, por eso, en una sociedad donde las reglas del juego no están claramente definidas, la economía no

²⁶ Mike Davis, *Planet of Slums*, (London: Verso, 2007): 151-174.

²⁷ José Antonio Alonso, “La teoría del desarrollo y los cambios en el sistema internacional”, 50.

evoluciona precisamente de la manera esperada. Con esta nueva perspectiva, los factores sociales y políticos como la corrupción se volvieron claves para entender el desarrollo. Consecuentemente, la teoría de desarrollo continuaba alejándose poco a poco de su núcleo de origen puramente económico y se acercaba más al desarrollo holístico al que este trabajo hace referencia. Sin duda alguna, a la par de la evolución del concepto de desarrollo, también se forjaron distintas concepciones sobre cómo el gobierno debería invertir sus recursos públicos.

Así, la década de los 90 incitó a más académicos a hacer revisiones sobre esta debatida teoría. Varios economistas como Amartya Sen, Joseph Stiglitz y Karla Hoff, comenzaban a analizar el desarrollo desde una perspectiva completamente distinta al simple crecimiento económico. Desde entonces, Sen sostiene que las medidas de ingreso per cápita, por sí solas, no son, ni deben ser, un indicador del desarrollo. Para Sen (2000), el desarrollo es la ampliación igualitaria de las posibilidades u oportunidades de las personas y su autonomía para decidir sobre ellas. Bajo ésta visión, el desarrollo se mide por la manera en la que viven las personas —un estado de bienestar—y no por la cantidad de capital u objetos que éstas disfruten o posean. Con esta nueva visión sobre el desarrollo también se ve reflejado un cambio en la manera en que el gobierno eroga los recursos a programas. Tal visión se manifiesta en el actual Plan Nacional de Desarrollo (PND 2013-2018) el cual proyecta “hacer de México una sociedad de derechos, en donde todos tengan acceso efectivo a los derechos que otorga la Constitución” y donde dos de sus principales metas son: la proporción de educación de calidad y un México próspero que refiere a las condiciones de salud y estabilidad macroeconómica.

1.2.1 Elección del Índice de Desarrollo Humano (IDH)

El presente trabajo adopta la visión de desarrollo propuesta por Amartya Sen, como la ampliación de las oportunidades y autonomía de las personas. En palabras de Sen: “El valor del nivel de vida se encuentra en la vida propia, y no en la posesión de productos básicos que se derivan de ella”.²⁸ Es decir, el desarrollo no se mide por indicadores económicos únicamente sino tiene componentes subjetivos y aunque difíciles de ser cuantificados, se cuenta con una aproximación.

En 1990, El Reporte de Desarrollo Humano (PNUD) presentó, por primera vez, el Índice de Desarrollo Humano (IDH), como una visión alternativa para medir el nivel de desarrollo de los países. El IDH incluía la medición de aspectos importantes y necesarios para la vida de los humanos: (a) la vida prolongada y saludable (mediante la dimensión de salud); (b) el acceso a la educación (dimensión de educación); y, (c) el goce de un nivel de vida decente (dimensión de ingreso). El IDH se presentaba entonces como una media aritmética que daba un valor sustitutivo a cualquiera de las dimensiones del desarrollo. Así, el IDH englobaba a dos de los principales componentes que proporcionan un estado de bienestar sostenible para la vida de las personas: la educación y la salud. Con ello, el IDH trata de cuantificar el acceso que tienen las personas a dos de los derechos sociales básicos contenidos en la Constitución Mexicana: salud y educación.

Al igual que la teoría del desarrollo (constantemente en evolución), la metodología del IDH cambió en el año 2010 y de ser una medida aritmética, pasó a ser

²⁸ Amartya Sen, *Commodities and Capabilities*, 25.

una media geométrica.²⁹ Con este nuevo método, el IDH penaliza el valor total del índice cuando alguna de sus dimensiones componentes tiene un valor muy bajo. En otras palabras, este nuevo cálculo del IDH reconoce que las dimensiones —salud, educación e ingreso— no son sustitutas entre sí; sino complementarias para el desarrollo humano. Con ello, si alguna de las tres dimensiones tiene un valor de cero, el valor del IDH se convierte en cero también.

El IDH va en un rango de entre cero y uno, donde 0 se refiere al menor grado de desarrollo y por el contrario, 1 significa el máximo nivel de desarrollo alcanzado en los aspectos que éste cuantifica. El IDH contempla tres aspectos básicos del desarrollo —salud, educación e ingreso— y se computa de manera distinta para cada dimensión. Sin embargo, los tres componentes manejan un mismo rango que contempla del 0 al 1 y su interpretación es análoga a la expuesta con antelación.

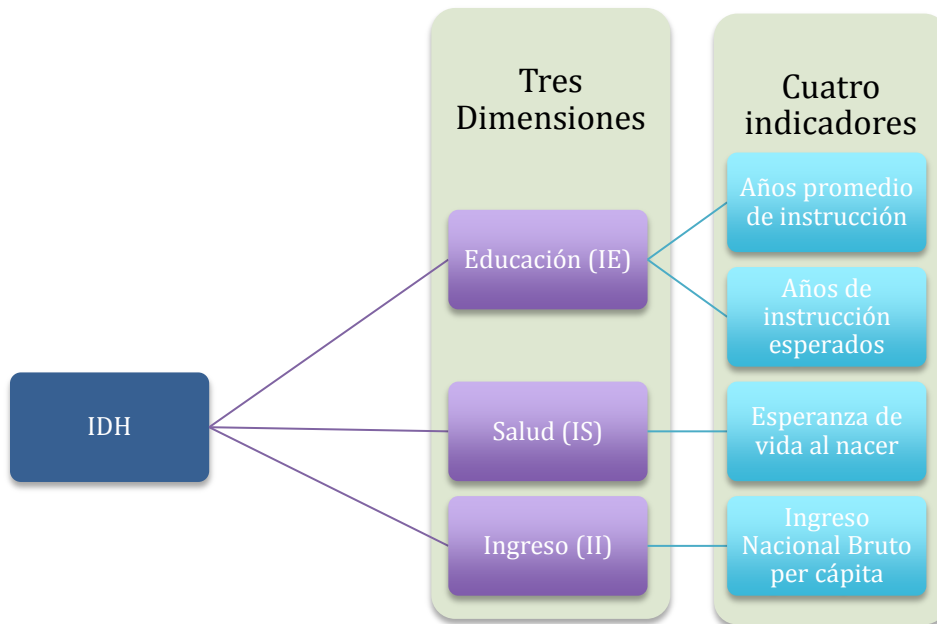
1.2.2 Componentes del IDH

En primer lugar, el indicador de salud (IS) funciona como una medida que se traduce en el acceso a una vida larga y saludable, para ello, se utilizan datos de la esperanza de vida al nacer. El segundo indicador, educación (IE) se computa mediante los años esperados de escolarización (para menores de 24 años) y el promedio de escolaridad (para aquellas personas mayores a 24 años). Por último, como un indicador de la esperanza y calidad de vida, se utiliza el Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita expresado en dólares

²⁹ PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2010, (México, D.F.: 2010), <http://hdr.undp.org/es/content/informe-sobre-desarrollo-humano-2010> (fecha de consulta: 19 de enero 2015)

estadounidenses y ajustado por el poder de paridad de compra (PPC).³⁰ Cada una de estas tres dimensiones está construida a partir de valores mínimos y máximos de referencia observados en determinado periodo de tiempo y su desempeño se evalúa en un rango entre cero y uno. Finalmente, el valor de las tres dimensiones es agregado de manera geométrica dentro de la misma ecuación. Mientras más se aproxime el valor a 1, mejor será la situación de desarrollo de la persona (véase figura 2).

Fig. 2 Componentes del IDH



Fuente: Elaboración propia con base en PNUD, México (2010)

1.2.3 Límites del Índice de Desarrollo Humano

Según Davies (2009), las críticas del IDH caen en tres grupos distintos: a la definición del concepto de desarrollo humano; críticas específicas a las ecuaciones de las cuáles derivan

³⁰ Cabe resaltar que antes del 2010 y el cambio de la metodología para calcular el IDH —de media aritmética a media geométrica—. El indicador de educación (IE) se calculaba a partir de la tasa de alfabetización de los adultos y la tasa bruta combinada de matriculación. Después del 2010, el IE se calcula con índices de años promedio de instrucción y años esperados de instrucción.

los componentes del IDH o la metodología; así como críticas a la calidad de datos que se utilizan para calcularlo.³¹ Mientras existen algunos otros autores que sólo desconfían de alguna porción del cálculo como Ravallion, 1997; Grimm *et al.*, 2008. Lo cierto es que muchas de las críticas metodológicas fueron disipadas con la creación de la *nueva metodología* geométrica implementada por el PNUD a partir del año 2010 y misma que será utilizada para el presente trabajo.

Javier Bilbao-Ubillos (2013) reconoce que el IDH es una aproximación de la estimación del concepto de desarrollo, toda vez que retoma componentes esenciales de la formación de capacidades en los humanos (salud, educación y calidad de vida). Sin embargo, reconoce que es un índice que carece de otros componentes importantes para su medición y que son indicadores que están asociados al nivel de desigualdad de los recursos económicos y al nivel de cohesión social. Sin embargo, cabe mencionar que la “simplificación” del índice no es un resultado de mero pragmatismo sino de la falta de información sistemática a nivel mundial que permita las comparaciones, es decir, no es un problema de conceptualización sino de disponibilidad de datos para realizar los cálculos adecuados.

Esta tesina reconoce al igual que Bilbao-Ubillos (2013) que el IDH, pese a sus limitaciones, es el índice que hasta el momento, intenta integrar la visión más compleja que existe sobre el concepto de desarrollo humano. Por lo tanto, los resultados que se deriven de éste trabajo de investigación deben tomarse con cautela al momento de referirse al término de desarrollo medido con éste indicador. Si bien se reconoce que es

³¹ Milorad Kovacevic, Review of HDI critiques and potential improvements, *Human Development Reports Research Papers*, n.33 (2010): 24. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdrp_2010_33.pdf

un indicador acotado para la medición del desarrollo debido a que sólo cuantifica tres aspectos básicos del bienestar de las personas, es el único índice compuesto que hasta el momento, permite hacer comparaciones tanto intra-nacionales como internacionales. Por lo tanto, la gran ventaja del IDH es que se pueden comparar datos a nivel mundial y permite dar cuenta del desarrollo en contextos muy diferentes.

CAPÍTULO 2. GASTO SOCIAL EN MEXICO: ¿Qué sabemos acerca del gasto y su impacto sobre el desarrollo humano del país?

En este capítulo se discutirá sobre la tendencia del gasto social en México durante los últimos 20 años para comprobar su notable crecimiento y la falta de evidencia que existe sobre su desempeño respecto al desarrollo en el país. Pese a que esta investigación se enfoca únicamente a un período de cuatro años (2008-2012) es necesario reconocer la evolución histórica que ha tenido este rubro del gasto en el país para comprender la importancia de hacer esta indagación. Hasta el momento, no hay estudio en México que intente cuantificar el impacto del gasto social en el desarrollo de los ciudadanos, por ende, uno de los principales objetivos de esta tesina es contribuir con información que pueda incidir tanto en el proceso presupuestario como para el acervo informativo de la política social.

La finalidad de esta tesina es conocer en qué magnitud impacta el gasto social sobre el desarrollo de las personas en México. Con tal objetivo, a continuación se presentará el problema, seguido de la relevancia de su estudio, para luego, establecer el marco teórico que nos permitirá obtener la evidencia empírica necesaria para comprender éste fenómeno.

2.1 Planteamiento del problema

En México, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS, 2004) establece en el artículo sexto que la política nacional de desarrollo social tiene por objeto garantizar el pleno

ejercicio de los derechos sociales.³² En su misión sostiene que será esta política el eje rector para lograr un desarrollo humano integral, incluyente y corresponsable. Para poder implementar la política nacional de desarrollo, un elemento fundamental es la asignación de recursos presupuestarios para los fines de la misma; sin embargo, cabe señalar que éste es un elemento primordial que, a su vez, debe ir aunado a un diseño de política social coherente y estratégico, que además este acompañado de una implementación por instituciones capacitadas para tales fines.

Por lo tanto, el gasto social es un elemento insuficiente pero necesario al momento de estudiar la política social. En México, en general, existen pocos esfuerzos por estudiar el gasto público y en específico, el gasto social. Recientemente, por ejemplo, el estudio del Banco Mundial en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2008) titulado “Mejorando la calidad del gasto público a través del uso de información de desempeño en México” es uno de los primeros acercamientos para entender la importancia de la evaluación del uso de los recursos públicos. Por otro lado, en 2011, el PNUD México publicó el informe sobre desarrollo humano con un enfoque específico en la equidad del gasto público, es decir, estudió qué tan progresivos o regresivos son los programas en el país. Sin embargo, ninguna de las investigaciones antes mencionadas se ha enfocado en conocer a profundidad, el gasto social y su relación con el desarrollo en México. Lo más cercano que existe a ello, es el estudio de “el gasto social” de la Fundación IDEA elaborado en 2008. No obstante, el estudio remite a la tendencia histórica del gasto social, su composición y la transparencia que existe en su ejercicio; más no cuantifica el potencial impacto que tiene sobre el desarrollo del país.

³² El enfoque de los derechos sociales de la LGDS es coherente con el argumento de las capacidades de Amartya Sen (1985) que sostiene este trabajo y que será explicado en el marco teórico de éste documento.

Este estudio señaló que: “Las preferencias del gasto de la federación manifiestan que se han priorizado las actividades de la función social, por encima del resto, con la intención de proveer a la sociedad de un cierto nivel de bienestar”.³³ En otras palabras, los continuos incrementos en el gasto social reflejan los deseos del Estado por elevar los niveles de desarrollo de la población, pero ¿en cuánto han cumplido con éste objetivo? Es muy difícil entenderlo cuando aún no se tiene evidencia de la relación que tiene tal esfuerzo con el desarrollo de la población. De tal forma, el indicador de gasto social funcionará como una variable instrumental para explicar los cambios en el bienestar de la sociedad.

De acuerdo con la LGDS, el gasto social debe financiar las actividades que garanticen los derechos sociales de las personas a través de la Política Nacional de Desarrollo (PND). Este gasto puede ser entendido en tres dimensiones: La primera dimensión se refiere al perfil de las organizaciones que controlan sus flujos; la segunda, define las áreas o propósitos sociales que financia; y, la tercera, corresponde a la cantidad de recursos que las organizaciones erogan para perseguir los fines sociales.³⁴ En este trabajo se analizará el gasto social desde la tercera dimensión en un esfuerzo por escrudñar su impacto real sobre el Índice de Desarrollo Humano (IDH).

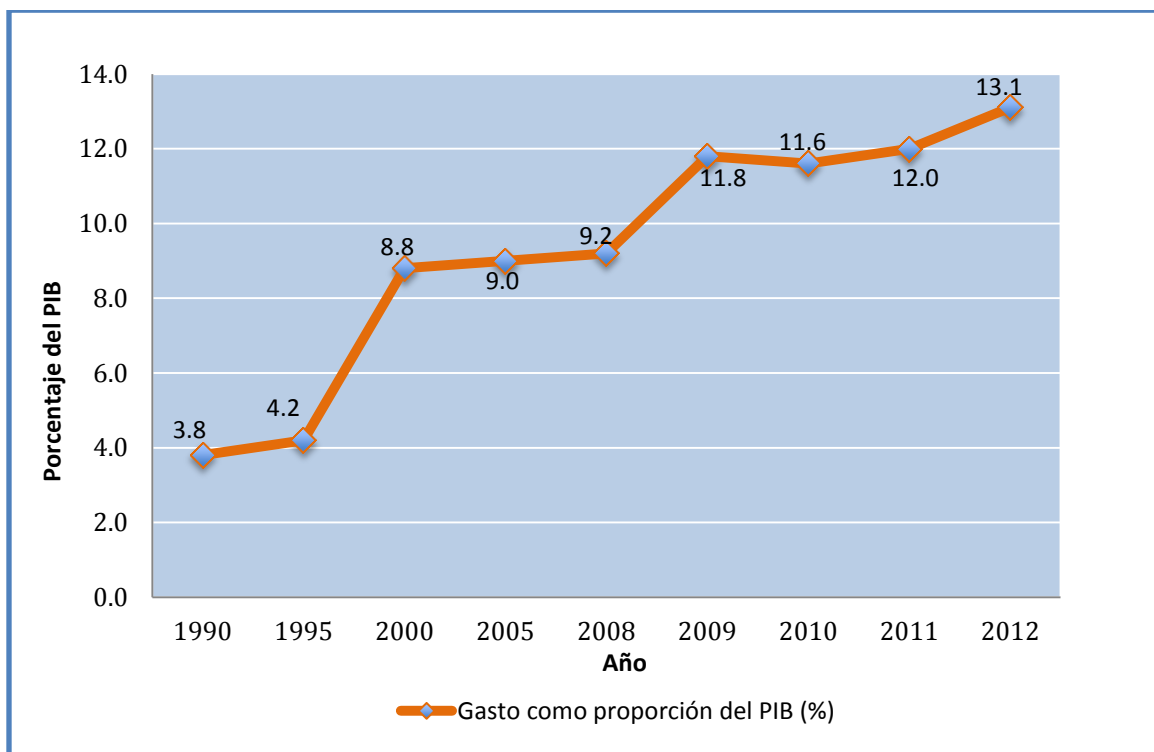
Con ello en mente, se puede comenzar el caso de estudio para el gasto social en México. En 1990, México destinaba únicamente 3.8% del Producto Interno Bruto (PIB) al gasto social, lo cual posicionaba al país —de entre los seleccionados— con la menor proporción de inversión en éste rubro, únicamente por arriba de Corea del Sur que

³³ Fundación IDEA, “El gasto social en México: Las dimensiones del gasto social”, 49.

³⁴ Fundación IDEA, “El gasto social en México: transparencia en el presupuesto social”, Vol. 2 (México, D.F.: Ethos, 2008).

destinaba el 3.6%.³⁵ Desde entonces, el gobierno mexicano ha aumentado drásticamente las erogaciones destinadas al gasto social. De tal forma que para el año 2012, el gasto social correspondía a 13.1% del PIB. Por ello, en las últimas dos décadas, México ha aumentado el gasto social en casi 300% (en términos reales) (Véase gráfica 1). La tendencia ha sido claramente positiva en cuanto a los recursos destinados a éste rubro, sin embargo, los resultados respecto al bienestar social de los ciudadanos no resultan tan satisfactorios ni evidentes.

Gráfica 1. Evolución del Gasto Social como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), serie histórica 1990 -2012



FUENTE: Elaboración propia con datos de la OCDE (2015)

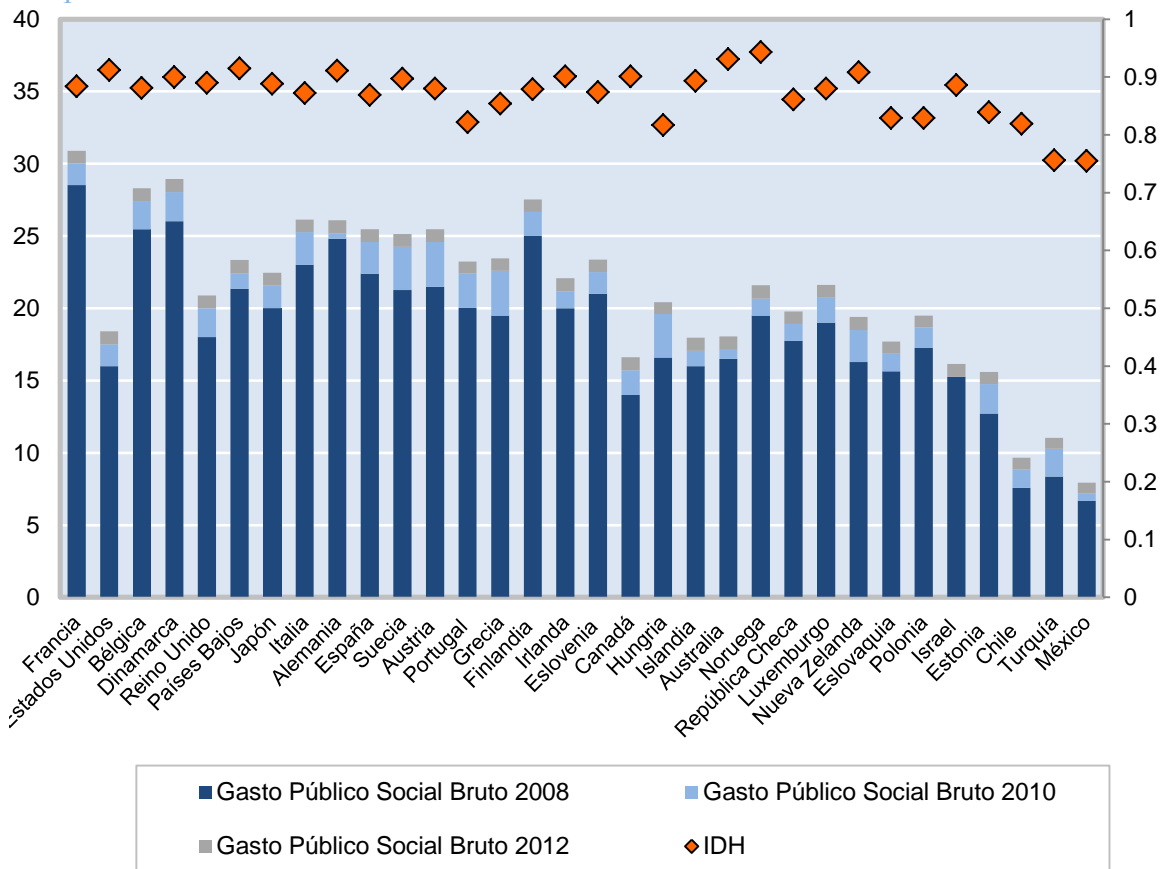
NOTA: El gasto social en esta gráfica fue normalizado para los 20 años por la OCDE e incluye: servicios públicos; salud; educación; protección social; defensa; y, recreación y cultura³⁶

³⁵ El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas realizó en 2005 un estudio comparativo con perspectiva histórica desde 1990 al 2005 sobre el gasto social en México frente al gasto social ejercido en otros 30 países (miembros de la OECD, 15 miembros de la Unión Europea y 3 países de América Latina).

³⁶ OECD, *General government spending by destination*. doi: 10.1787/d853db3b-en, (2015). <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending-by-destination.htm#indicator-chart>

Pese a que el aumento del gasto social en México se ha triplicado en las últimas dos décadas, su proporción respecto al PIB sigue siendo baja en comparación con otros países. En relación con América Latina, México tiene un gasto social por debajo del promedio general. Por ejemplo, en 2002, Chile destinó 16% y Brasil 14.3% de su PIB; mientras que México alcanzó apenas el 13.1% hasta el año 2012.³⁷ Por lo tanto, cabe señalar que aunque México haya aumentado significativamente la proporción del gasto social de manera continua en los últimos 20 años, esta proporción aún es pequeña cuando se comparan las cifras a nivel internacional (Véase gráfica 2).

Gráfica 2. Relación de gasto social como % del PIB, países OCDE, 2008-2012 y su comparación con IDH 2012



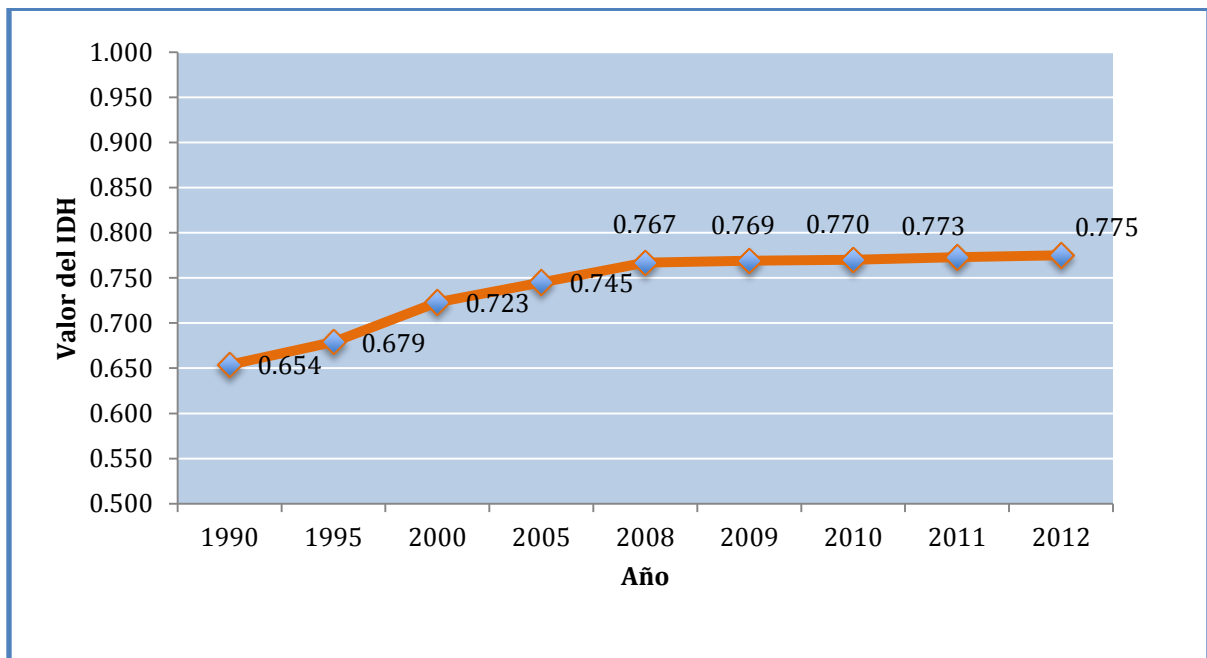
FUENTE: Elaboración propia con datos de OCDE, *Social Expenditure DataBase* (2007-2014) y PNUD

³⁷ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Indicadores de gasto público social de países. No. 033 (agosto, 2005): 7. <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0332005.pdf>

Ahora bien, respecto a la vinculación del gasto social con el desarrollo en México, sabemos poco y es precisamente el ramo dentro del cual este trabajo busca hacer su mayor aportación. La gráfica 2 (arriba) muestra por un lado el gasto social como porcentaje del PIB del país (2008, 2010 y 2012) y, por el otro lado, el nivel de IDH alcanzado por ese país para el año 2012. Como se observa, México se encuentra con el nivel más bajo de gasto social para todos los años y también, respecto al resto de los países, tiene el nivel más bajo de IDH. La gráfica también hace evidente una tendencia positiva entre el gasto social y el IDH.

Si ahora observamos la evolución del IDH para México entre 1990 y 2012, podemos observar en la gráfica 3 que al igual que el gasto social, el IDH ha mantenido en los últimos 20 años, un crecimiento constante.

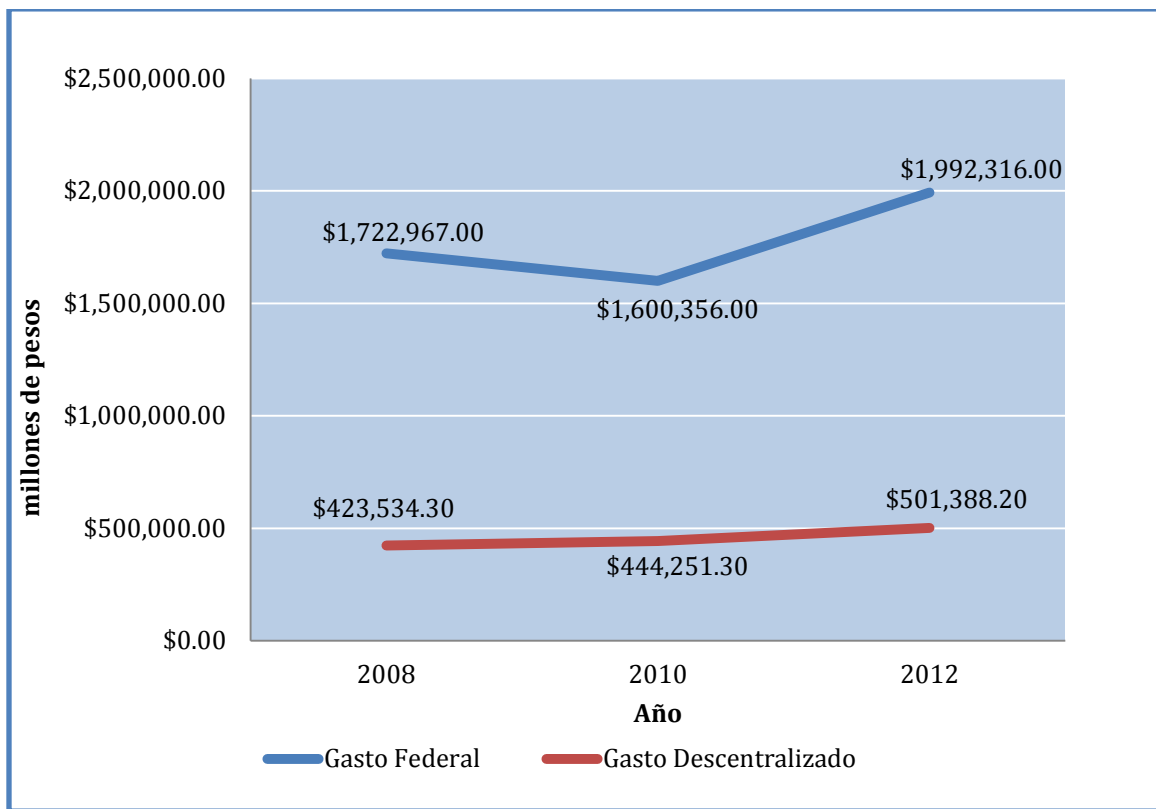
Gráfica 3. Evolución del Índice de Desarrollo Humano (IDH), serie histórica 1990 -2012



FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Reporte de Desarrollo Humano, 2013 (PNUD, 2013)
NOTA: Los valores del IDH fueron recalculados por el HDR (2013) para permitir la comparación histórica.

Al observar que existe una relación positiva entre el gasto social y el IDH, es pertinente preguntarse sobre ella para el caso mexicano. En 2008, la Fundación IDEA elaboró un estudio sobre las dimensiones del gasto social, los resultados arrojaron que en México, la mayor parte del financiamiento del gasto social proviene principalmente de la Federación y sólo una pequeña porción puede ser atribuible al gobierno local (sea estatal o municipal). Tan sólo en 2012 el gasto social centralizado representó el 80% del gasto social total, mientras que el gasto erogado por gobiernos locales conformó sólo el 20% restante.

Gráfica 4. Evolución del Gasto Social en México, 2008 -2012 (pesos corrientes)



FUENTE: Elaboración propia con base en datos históricos de CONEVAL (2015)

En la gráfica 4 se puede apreciar la notable diferencia que existe entre el gasto social descentralizado y centralizado para el periodo de estudio. El gasto social centralizado es casi cuatro veces mayor que el gasto descentralizado entre 2008 y 2012. Pese a que la dimensión del gasto centralizado es mayor que el gasto descentralizado, este trabajo espera que el segundo tipo de gasto tenga mayor incidencia sobre el IDH que el primero, ya que el ramo 33 (gasto descentralizado) es un segmento del recurso público que está íntimamente relacionado con el gasto social. En general, el ramo 33 o las aportaciones de la federación a los estados y municipios conforma más del 50% del gasto social total ejercido en cada entidad federativa. De la Torre confirma que en “la asignación del gasto descentralizado se encuentra incorporado un mecanismo que recompensa el incremento en el IDH”.³⁸ En efecto, el gobierno federal comenzó el programa de Aportaciones en 1998 con la idea de dotar de una fracción del presupuesto social a los gobiernos locales para que éstos pudiesen ejercerlos de manera más *eficiente* en la atención a necesidades locales.³⁹ Con tal propósito, surge el Ramo 33 o “Ramo de aportaciones para entidades Federativas y municipios”. De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, el ramo 33 es el mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los estados y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno en los rubros de: educación; salud; infraestructura básica; fortalecimiento financiero; seguridad pública; programas alimenticios y de asistencia social e infraestructura educativa.

³⁸ Rodolfo de la Torre y Hector Moreno, “Evaluación Macro de la política de desarrollo social en México. Documento de apoyo para el informe sobre evaluación de la política social 2008 del CONEVAL”, (México, D.F.: mimeo, 2005): 4-8.

³⁹ La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) señala que la eficacia de los recursos públicos destinados al gasto social se encuentran en función del reconocimiento de las necesidades locales de la población, por ende, la importancia de derogarle parte de este presupuesto a las entidades de gobierno locales.

2.1.1 Razones para estudiar el gasto social

Existen múltiples razones por las que el estudio del presupuesto público debe ser de amplio interés. En primer instancia, el análisis del presupuesto facilita a la federación la gestión del gasto público al programar y controlar sus erogaciones de acuerdo con información relativa al contexto administrativo y las necesidades de los ciudadanos. En otras palabras, un trabajo de esta índole permitirá emitir recomendaciones respecto a la asignación del gasto social. Asimismo, el estudio del gasto social arroja luz sobre el uso de los recursos, que en primera instancia, es la puerta a la transparencia y la rendición de cuentas del uso del presupuesto.

De tal forma, el estudio del presupuesto público es fundamental porque “es la evidencia más palpable de la estrategia de un Estado para alcanzar sus fines”.⁴⁰ En México, desde 2006 se pusieron en marcha trascendentales reformas, que adquirieron el rango constitucional, con el fin de asegurar que el uso de los recursos públicos en todos los órdenes de gobierno se realizara con criterios de legalidad, honestidad, *eficiencia*, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.⁴¹ ⁴² El primer esfuerzo fue el decreto del 4 de diciembre de 2006 mediante el cual se anunció un programa de austeridad de la Administración Pública Federal (APF): se establecieron medidas de disciplina del gasto presupuestario y desde entonces, se le

⁴⁰ Fundación IDEA, “El gasto social en México: Las dimensiones del gasto social”, 46.

⁴¹ La SHCP hizo una evaluación en 2011 sobre los recortes de presupuesto que el Gobierno Federal ha seguido mediante la política de austeridad en el gasto no prioritario. Tal esfuerzo está encaminado a disminuir el gasto administrativo, de operación y en servicios personales. Recuperado de http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/ppef_2011/temas/expo_motivos/em002.pdf

⁴² Pedro Aritzi y Manuel Castro, “Mejorando la calidad del gasto publico a través del uso de información de desempeño en México” (México, D.F.: Banco Mundial y SHCP, 2010): 8.

han sumado —en años recientes— otras políticas en materia de contención del gasto no prioritario. Tal es el caso del Programa de Mediano Plazo (PMP), anunciado por el gobierno federal en 2009, que tenía como principal propósito mejorar la calidad del gasto público federal, así como promover la eficiencia y eficacia en la gestión de los recursos públicos de la APF, “a través de tres vertientes: (1) modernizar y mejorar la prestación de los servicios públicos; (2) Promover la productividad en el desempeño de sus funciones, y (3) Reducir el gasto destinado a actividades administrativas y de apoyo”.⁴³

Pese a que el presupuesto asignado a la política nacional de desarrollo o el mentado gasto social no es un elemento suficiente *per se* para explicar el aumento en el desarrollo de las personas, si es un elemento necesario. Es decir, la política nacional de desarrollo no fuese posible sin contemplar el presupuesto asignado para tal propósito.

2.2 Marco Teórico

La hipótesis que plantea la tesina está fundamentada en el argumento central de Amartya Sen en su libro *Commodities and Capabilities* (1985). El autor subraya que el desarrollo de las capacidades de las personas está en función de los bienes materiales que éstas posean, además de sus necesidades para transformar esos bienes materiales en capacidades a través de funciones de transformación. Es decir, Sen no considera que los bienes materiales *per se* representen desarrollo, sino el desarrollo se deriva de la libertad de las personas para poder transformar esos bienes en capacidades.

⁴³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Avances para mejorar la eficiencia y calidad del gasto público” (2011). http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/ppef_2011/temas/expo_motivos/em002.pdf

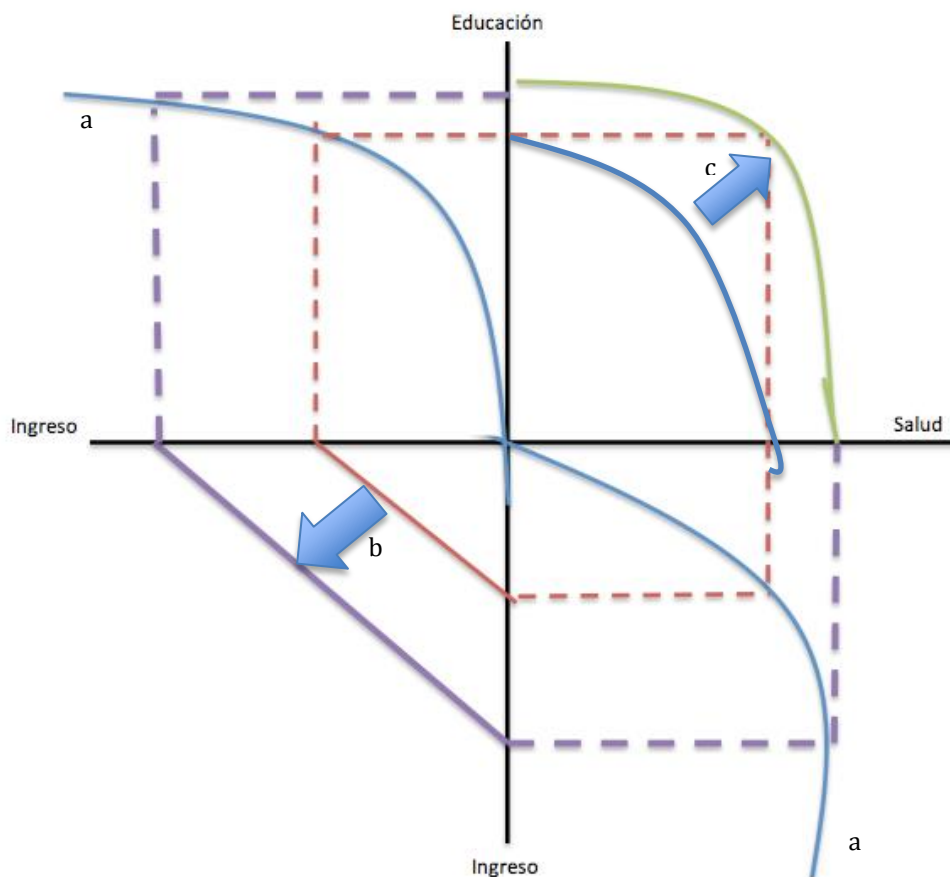
El interés de las personas y sus logros pueden reflejarse, según Sen, en bienestar y beneficios, sin embargo, no son lo mismo. El bienestar tiene que ver con lo que la persona consigue (qué tan bien o mal se encuentra). Por el otro lado, los beneficios están íntimamente ligados con el tipo de oportunidades que se presentan para cada individuo. Por ejemplo, es posible que un individuo tenga acceso a todo tipo de beneficios pero decida no tomarlos, o en su defecto, tomar más de alguna oportunidad que de otra. Esto se debe a que las personas son libres de escoger entre las oportunidades que se les presentan. Por lo tanto, las oportunidades no deben ser medidas por el simple resultado de ellas, sino por cuán éstas estén presentes. De acuerdo con Sen, una persona es capaz de transformar bienes materiales en capacidades o funcionamientos. “Un funcionamiento es un logro de una persona: lo que él o ella se las arregla para hacer o para ser” y tiene que ser distinguido de los productos (la materia prima) que se necesitan para lograr esos funcionamientos.⁴⁴ Lo anterior puede ser más claramente entendido mediante ejemplos.

En la figura 3 (abajo), se aprecia que una persona tiene originalmente tres bienes —ingreso, educación y salud—. La persona utiliza el ingreso para que mediante funciones de transformación de tipo (a) alcance distintos niveles de educación y salud. Así, por ejemplo, si el ingreso de la persona aumentara (b); su frontera de función de producción, también aumentaría (c). Es decir, tendría mayores oportunidades de alcanzar capacidades más altas. Los funcionamientos dependen de la valoración de las personas sobre los bienes o productos que poseen y del bienestar que buscan obtener de ellos.

⁴⁴ Amartya Sen, *Commodities and Capabilities*, 10.

Por dar un ejemplo ilustrado de tal transformación en el rubro de educación: tener el ingreso para comprar una computadora a un niño, es distinto a que el niño pueda utilizarla para elevar sus niveles de educación. Por lo tanto, tener una computadora (bien) para la escuela es distinto a saber usarla (capacidad).

Figura 3. Funciones de transformación sin importar el contexto



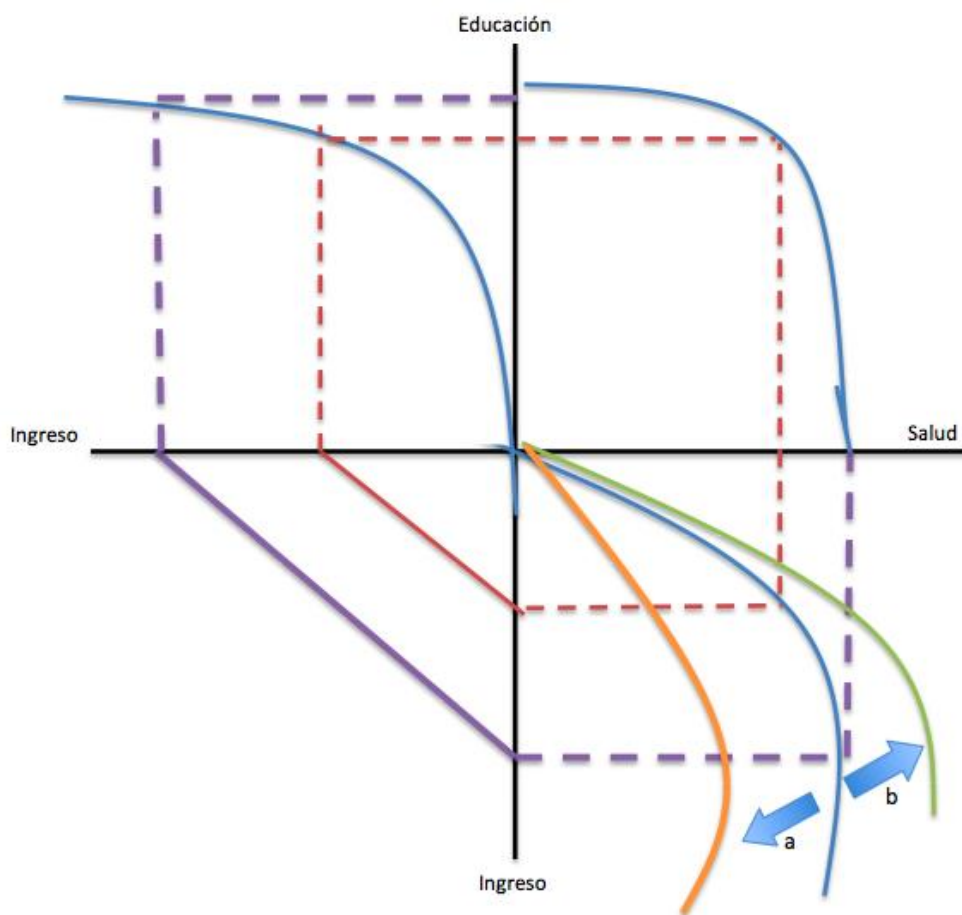
FUENTE: Elaboración propia con base en Sen (1985)

La posesión de bienes es un medio para alcanzar el fin que en este caso es el bienestar o el desarrollo. Sin embargo, la transformación de esos bienes en funcionamientos o capacidades depende no sólo de factores personales sino

también de factores institucionales y sociales, es decir, el contexto donde se encuentren las personas.

En el siguiente diagrama, al igual que en el caso anterior, la persona cuenta con tres bienes: ingreso, educación y salud; pero la diferencia es que el contexto en el que surgen estas funciones de transformación pueden modificar las capacidades que las personas alcancen con ellas.

Figura 4. Funciones de transformación con variable contextual



FUENTE: Elaboración propia con base en Sen (1985)

En este caso la función de transformación depende de las características del contexto, si por ejemplo es más difícil alcanzar un funcionamiento en el ámbito de salud que en el de educación, no se podrán utilizar la misma cantidad de ingresos para ambos rubros. El ejemplo de la figura 2 (arriba) muestra dos casos: (a) una función de transformación más inclinada que la original, lo cual, denota ya sea por que los servicios de salud sean más accesibles o más eficaces, que la persona necesita de menos recursos para recibir el mismo bienestar que tenía antes. El segundo caso (b) muestra lo contrario, la persona necesitará utilizar más recursos del tipo ingreso para acceder al mismo nivel de bienestar que tenía en un principio.

El argumento de Sen es fundamentalmente teórico, sin embargo, siguiendo su teoría, varios autores han hecho estudios econométricos para mostrar la vinculación que existe entre la inversión social y el desarrollo humano. En 1999, Ranis, *et al.* hicieron un análisis sobre el aumento en el presupuesto público, el crecimiento económico y el aumento en el desarrollo humano en más de 70 países. Este análisis econométrico tomó como una de sus variables independientes el gasto en programas sociales como porcentaje del presupuesto público asignado y demostró que el gasto social es estadísticamente significativo (99%) e impacta de manera positiva el desarrollo humano.⁴⁵

Otros autores se han dedicado a establecer la relación directa que existe entre el gasto público y el desempeño en educación (Hanushek & Horbison: 1992; Hanushek, 1995; Wolf, 2004) o con los resultados en salud (Gupta et al., 2001; Filmer & Pritchett,

⁴⁵ Gustav Ranis, Frances Stewart y Alejandro Ramírez, “Economic Growth and Human Development”, 205.

1999). Todos éstos estudios han comprobado que sí existe una fuerte correlación entre el gasto público, en específico, el gasto social y el crecimiento del desarrollo humano. Pese a que muchos estudios de éste tipo se han llevado a cabo a nivel mundial, todavía no existe un esfuerzo de tal naturaleza en México. Por tanto, este estudio pretende aportar a ese flujo de conocimiento.

CAPÍTULO 3. METODOLOGÍA

3.1 Base de datos

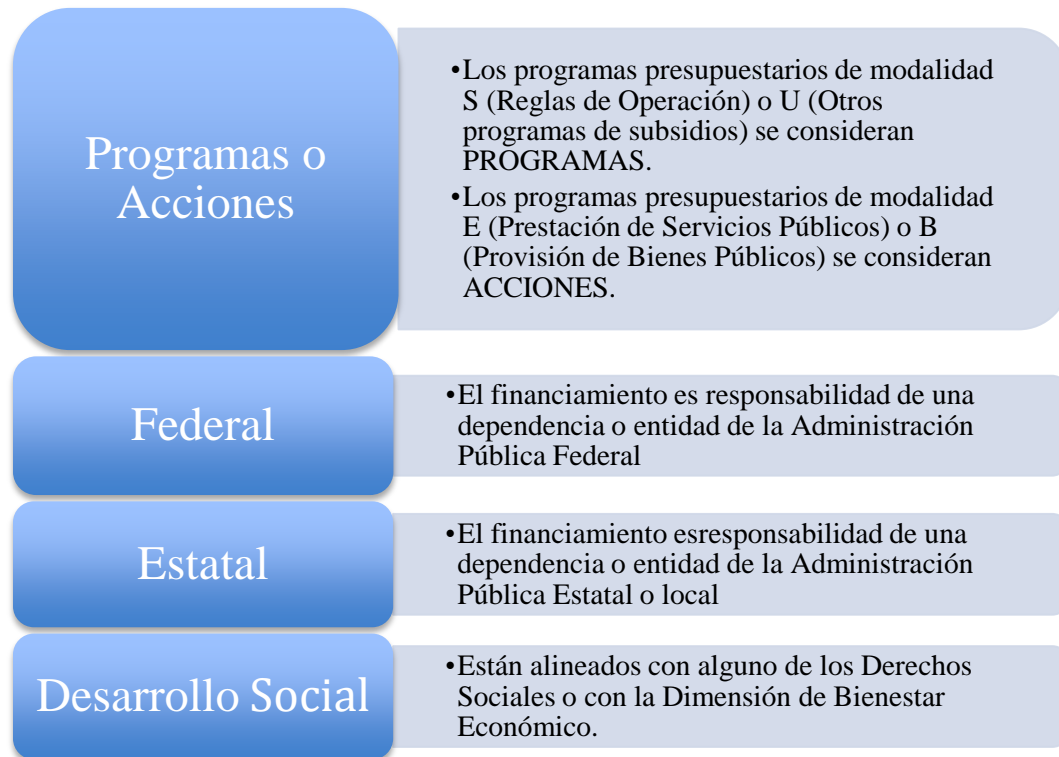
3.1.1 Construcción de la base de datos

Para la construcción de la base de datos se investigó la matriz de los programas de desarrollo social existentes en México en el periodo de estudio (2008 - 2012). Para definir qué tipo de programas se utilizarían, el trabajo adoptó la conceptualización de Programas o Acciones de Desarrollo Social elaborada por el CONEVAL (2010), de esta manera fue más sencillo identificar los programas que están específicamente ligados con el desarrollo social en México y de ellos derivar los conceptos presupuestarios para el fin de formalizar el gasto social.

El Cuadro 1 muestra los criterios de selección para identificar un programa o una acción en pro del desarrollo social en México tanto a nivel federal como a nivel estatal. En 2010, por primera vez, el CONEVAL hace un esfuerzo por recopilar y sistematizar la información de los programas de desarrollo social del país — tanto a nivel federal como a nivel estatal— bajo el proyecto de “Inventario CONEVAL de programas y acciones de Desarrollo Social”, mismo que fue de gran utilidad para la elaboración de la base de datos utilizada en la presente investigación. EL CONEVAL fundamentó la selección de programas basándose tanto en el derecho social que atienden como a la entidad gubernativa encargada de su implementación (Estatal o Federal). La Ley General de Desarrollo Social reconoce nueve derechos sociales: alimentación, educación, medio ambiente sano, no discriminación, salud, seguridad social, trabajo y vivienda así como la dimensión de bienestar económico. Sin embargo, para los fines de este trabajo, los

programas que se consideraron únicamente cubren cuatro derechos sociales (Educación, Salud, Seguridad Social) y la dimensión de bienestar económico, ya que son los que están íntimamente relacionados con los componentes del IDH.

Cuadro 1. Programas y acciones de Desarrollo Social



FUENTE: CONEVAL (2010)

El cuadro 2 presenta la definición de los derechos sociales elegidos. Evidentemente el derecho social de la educación está íntimamente ligado con la dimensión de educación del IDH y pasa lo mismo con el derecho a la salud. Por su parte, el derecho a la seguridad social y la dimensión del bienestar económico son explicativas del índice de ingreso en el IDH.

Cuadro 2. Definición de los Derechos Sociales y la dimensión de bienestar económico

Educación	<ul style="list-style-type: none">• Toda persona tiene derecho a la educación para el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos
Salud	<ul style="list-style-type: none">• Toda persona tiene derecho a la aplicación de medidas destinadas a proteger la salud y el bienestar de las personas, y a que se establezcan y mantengan las condiciones adecuadas para alcanzar un estado óptimo de bienestar físico, mental y social.
Seguridad Social	<ul style="list-style-type: none">• Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.
Bienestar económico	<ul style="list-style-type: none">• Cuando las acciones que ejecutan permite el fomento económico o mejorara las condiciones de las poblaciones vulnerables o en situaciones de bajo nivel de desarrollo social.

FUENTE: CONEVAL (2012)

En suma, la metodología del CONEVAL (2010) utilizó los mismos criterios de inclusión de programas o acciones de desarrollo a nivel federal que estatal y ambos contemplaron que:

- a. Se encontraran alineados con alguno de los derechos sociales o con la dimensión de bienestar económico.
- b. Fuesen operados por una entidad pública estatal o federal durante los ejercicios fiscales 2010, 2011 y 2012.⁴⁶

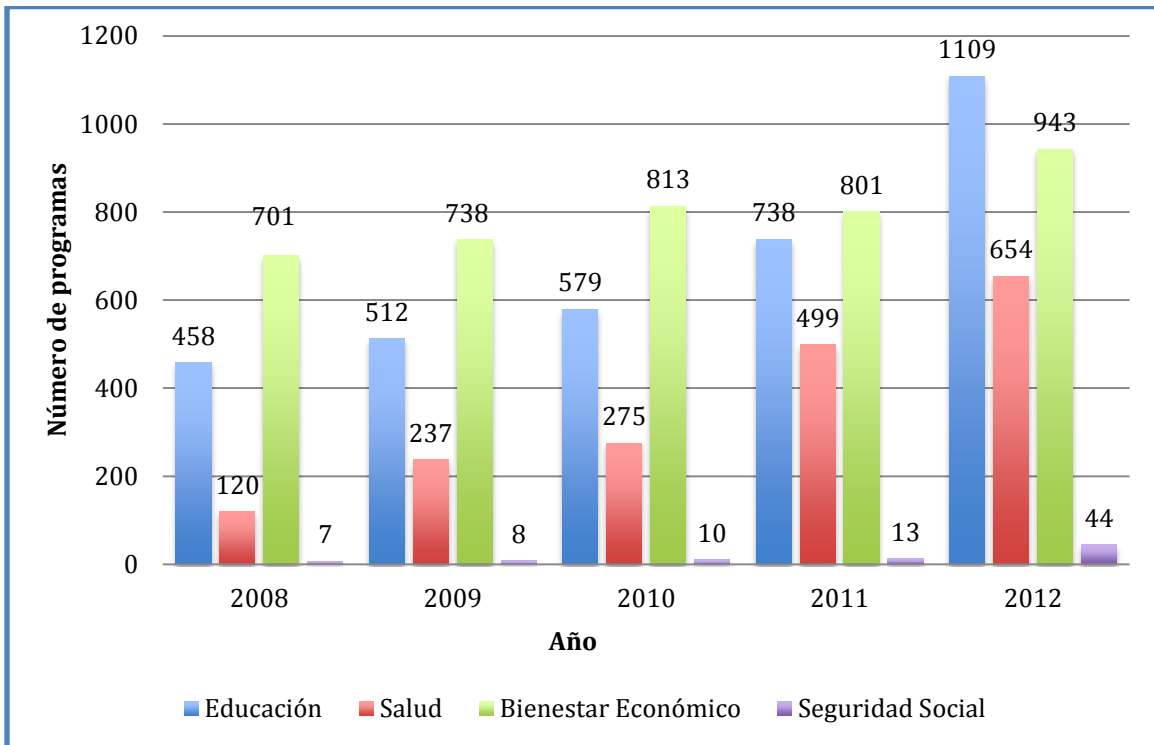
⁴⁶ Debido a que el inventario del CONEVAL únicamente contempla los años fiscales 2010, 2011 y 2012, el reto fue replicar la misma metodología para los años faltantes que convienen a esta investigación (2008 y 2009).

- c. Cuenten con algún documento normativo: reglas, lineamientos o manual de operación (o similares, sujetos a revisión), o cuando no cuenten con un documento normativo, presenten información respecto de su objetivo y la asignación de presupuesto.

El mayor número de programas de desarrollo social pertinentes a educación, salud, seguridad social y bienestar económico se registró en el año 2012 con un total de 2,750 programas sociales encontrados. Mientras que en 2008, la cifra ascendía apenas a 1,813 programas, lo cual reafirma la teoría que en el periodo estudiado, el gasto social ha aumentado, lo cual también se ve reflejado en el número de programas y acciones gubernamentales destinadas al rubro de desarrollo.

La gráfica 5 nos permite apreciar que el mayor número de acciones y programas a nivel estatal es dedicado al rubro de la educación con un total de 1,109 al año 2012, por lo que el gasto que acompaña este derecho social es más grande que el de los otros tres derechos sociales. Al año del 2012, el segundo lugar lo ocupan los programas destinados a la dimensión de Bienestar Económico con un total de 943 actividades o programas destinados a este propósito. En tercer y cuarto lugar se encuentran los programas de Salud y Seguridad Social con 654 actividades o programas y 44, respectivamente. Pese a que el número de programas oscila mucho año tras año, una cosa es evidente, el número de ellos ha aumentado considerablemente durante el periodo de estudio (2008 - 2012). La cantidad de acciones o programas para el desarrollo social en los Estados para los rubros considerados –educación, salud, bienestar económico y seguridad social- aumentó de 1,286 en el año 2008 a 2750 en 2012, es decir, un incremento en los programas del 113.84 por ciento.

Gráfica 5. Evolución de los programas y acciones estatales de desarrollo social respecto al derecho social que atienden: Educación, Salud, Bienestar Económico y Seguridad Social, 2008-2012

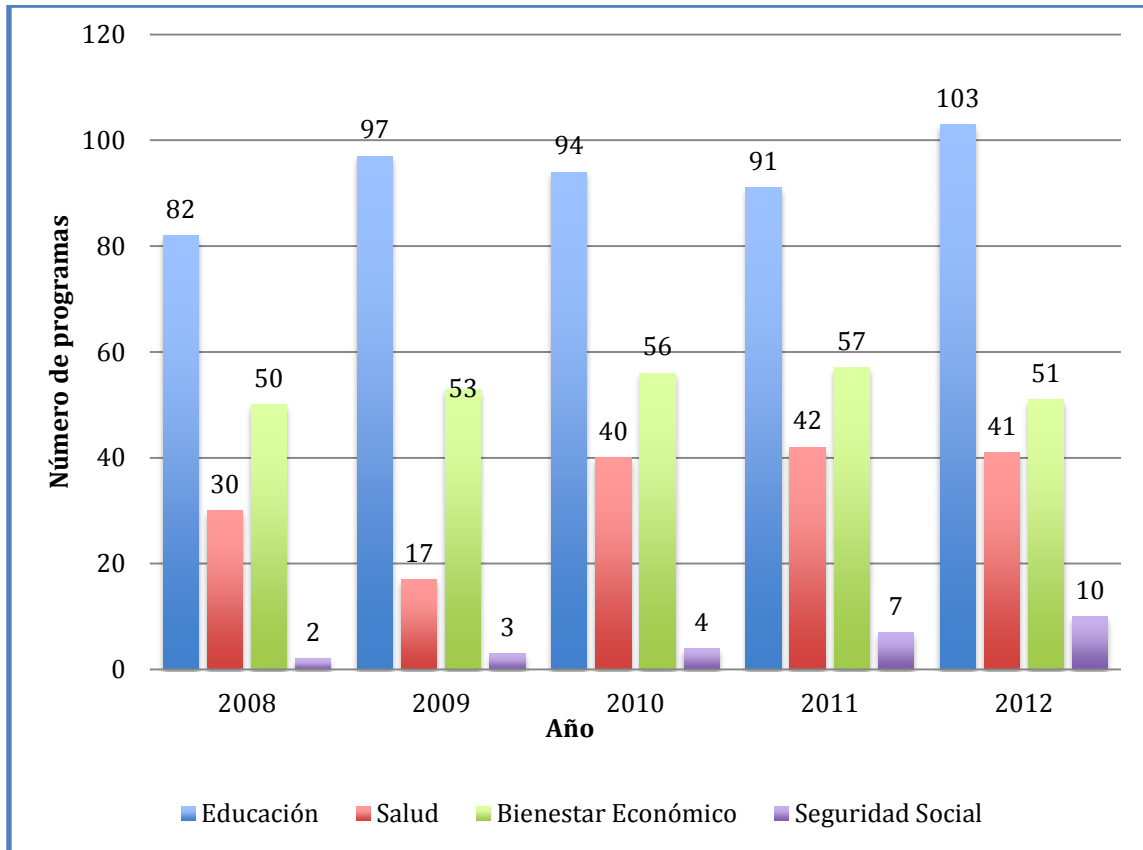


FUENTE: Elaboración propia con base en las Cuentas Públicas Estatales 2008 y 2009; informes de gobierno por Estado 2008 y 2009 e Inventario de Acciones y Programas Estatales para el Desarrollo Social (CONEVAL: 2010, 2011 y 2012)

Desde el nivel Central o Federal, el fenómeno es el mismo, el número de programas o acciones destinadas al desarrollo social ha aumentado significativamente. En el año 2008, había apenas 164 programas destinadas a la educación, salud, bienestar económico y seguridad social. Mientras que para el año 2012 la cifra había aumentado a 205 (Véase Gráfica 6). En este caso, como a nivel estatal, también se destinan la mayor cantidad de recursos a la educación con 103 programas. Los rubros que le siguen en cuanto a importancia en el número de programas son para el año 2012: bienestar económico (51), salud (41) y seguridad social (10). A nivel federal, el incremento en el

número de programas es más discreto pero sigue siendo un aumento del 25 por ciento en 5 años.

Gráfico 6. Evolución de los programas y acciones federales de desarrollo social respecto al derecho social que atienden, 2008-2012



FUENTE: Elaboración propia con base en el Inventario de Acciones y Programas Federales para el Desarrollo Social, base histórica (CONEVAL, 2015)

Una vez obtenida la matriz de todos los programas sociales a considerar y luego de su clasificación bajo el tipo de derecho social que buscan cumplir, se procedió a identificar el presupuesto público que cada uno de ellos recibió durante cada año fiscal para los cinco años que contempla el periodo de la investigación (2008-2012). El gasto de educación contempló a todos los programas o acciones de educación, lo mismo se hizo para el gasto en salud. El tercer componente del IDH que se refiere al de ingreso captura

los programas o acciones dentro de la dimensión de bienestar económico y seguridad social.

Mediante este proceso, se establecieron los montos totales del gasto centralizado que se asignaron a cada rubro —salud, educación y bienestar económico—. Además, se hizo una revisión detallada de tres fuentes principales: El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la Cuenta Pública Federal (CPF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Presupuesto Público de la Federación (PPF).

Por su parte, para el gasto descentralizado, se revisaron principalmente los ramos 33 y 28 así como el “Inventario CONEVAL de programas y acciones Estatales de Desarrollo Social” de los años 2010, 2011 y 2012. Debido a que no existe el inventario CONEVAL de los programas estatales para los años 2008 y 2009, se procedió a la revisión del Presupuesto de Egresos para los años fiscales de 2008 y 2009, la Cuenta Pública 2008 y 2009, finalmente los informes de gobierno de cada entidad federativa para los dos años faltantes. Para los años 2010-2012, el CONEVAL lleva a cabo la metodología, por lo que la información está reportada oficialmente en su página de internet.

Finalmente, la base de datos se armó para dos períodos porque se detectó que el gasto social tiene una correlación robusta y positiva correspondiente a los dos periodos posteriores a su erogación (Veáse tabla 1). Por lo tanto, la base de datos final corresponde a una de tipo panel donde se juntaron dos series: las tasas de cambio porcentuales per cápita del gasto social entre los años 2008 a 2010 (como la serie uno) y las tasas de cambios del gasto social entre los años 2010 a 2012 (como la serie dos) para cada una de las 32 entidades federativas del país. De esta forma, el panel queda conformado por las

dos series expresadas en diferencias porcentuales y tiene un total de 64 observaciones en dos tiempos para realizar el modelo econométrico.

Tabla 1. Correlaciones de gasto e IDH estatal, 2008-2012

	IDH08	IDH09	IDH10	IDH11	IDH12	GFed10N	GFed10N	GFed12N	Gdes08N	Gdes10N	Gdes12N
IDH08	1										
IDH09	0.9211	1									
IDH10	0.9734	0.8987	1								
IDH11	0.9783	0.8989	0.9957	1							
IDH12	0.9731	0.889	0.9794	0.9939	1						
GFed10N	0.6667	0.7386	0.6462	0.6619	0.6732	1					
GFed10N	0.7248	0.8031	0.6952	0.7145	0.7296	0.958	1				
GFed12N	0.6279	0.7135	0.6063	0.6301	0.6513	0.9136	0.9658	1			
Gdes08N	0.6313	0.7129	0.6087	0.6253	0.6382	0.8987	0.9002	0.8738	1		
Gdes10N	0.6166	0.7198	0.5901	0.6073	0.6211	0.875	0.9209	0.9059	0.9802	1	
Gdes12N	0.6381	0.7385	0.6079	0.627	0.6426	0.8891	0.9409	0.9359	0.9615	0.9877	1

FUENTE: Elaboración propia con datos de STATA⁴⁷

3.2 Especificación del modelo

El ejercicio que utiliza esta investigación responde a un modelo de regresión lineal con datos en panel. La relación que trata de modelar el análisis econométrico es que las diferencias del IDH por entidad federativa están en función de las diferencias de asignación del gasto público a programas sociales a nivel estatal. En otras palabras, los cambios en el gasto social guardan una relación positiva con los cambios en el IDH. Sin embargo, también se reconoce que los cambios en el IDH no son únicamente afectados por los cambios en el gasto social sino también por otras variables contextuales que se intentan recopilar con el vector de variables de control. De manera simple, el modelo busca computar cuánto el Gasto Social (G) sobre el cambio en la población (N) durante un período determinado de tiempo (t) junto con un vector de variables de control (X) impactan los cambios en el IDH.

⁴⁷ Todos los ejercicios econométricos se realizaron con el programa STATA12

La variable de interés o dependiente es el cambio en el IDH en el tiempo. Mientras que las variables independientes son:

$$\frac{\Delta G}{\Delta N} = \text{Diferencia del gasto social per capita}$$

$$X = \text{Variable de control}$$

$$t = \text{factor tiempo o variable tendencial}$$

Es decir, el modelo responde a una ecuación parecida a la presentada en el estudio de Ranis et al., (1999); Qhreshi (2009) y Anand & Ravallion (1993) como la que se presenta a continuación:

$$\frac{\Delta IDH}{\Delta t} = f \left(\frac{\Delta G}{\Delta N}, X, t \right)$$

Estos estudios muestran que el gasto público tiene una incidencia positiva sobre el desarrollo humano y el crecimiento económico. Por lo tanto, lo que esta tesina buscará cuantificar, más allá de la relación positiva entre gasto social y desarrollo humano, será la magnitud del impacto que tiene éste gasto respecto a los cambios en el IDH. Es decir, cuánto afecta el aumento marginal del gasto social sobre los cambio en el IDH estatal.

Debido a que se puede establecer una relación de doble vía respecto al gasto social y cambios en el IDH, la especificación del modelo de regresión se corrió en tasas de cambio y no en los niveles de gasto *per se*, de esta forma, se eliminó la posibilidad de un problema de *endogeneidad*.⁴⁸ La endogeneidad puede provocar sesgo en los

⁴⁸ La **endogeneidad** se refiere a un problema econométrico que puede causar sesgo en los estimadores y por tanto provocar errores del Tipo I (Rechazar una hipótesis que si es verdadera) y errores del Tipo II (No rechazar una hipótesis que sea falsa) en Gujarati (1999).

estimadores y su origen puede ser a causa de tres tipos de razones: variables omitidas, error de medición en las variables o simultaneidad. Para el caso en específico de este ejercicio econométrico se sospecha que la ecuación, al correrse en niveles, puede sufrir de simultaneidad debido a que el gasto social puede impactar positivamente sobre el IDH, y al mismo tiempo, el IDH puede funcionar como criterio distributivo para la asignación del gasto. De ahí, la conveniencia de correr las regresiones en tasas de cambio y no en niveles.

Al correr la regresión en tasas de cambio o diferencias porcentuales, lo que se busca obtener no es el impacto directo del gasto social sobre el desarrollo humano sino la elasticidad de éste. Así, el modelo nos permitirá saber cuánto impacta 1 por ciento de diferencia destinado al gasto social sobre el IDH.⁴⁹ Es decir, se obtiene el efecto marginal que el gasto social tiene sobre el cambio en el desarrollo humano.

El modelo final separa el gasto social total (G) en dos subdivisiones: gasto federal o centralizado (GFed) y gasto descentralizado (GDes). Tanto el GFed como el GDes están expresados en porcentajes de cambio (para cada uno de los dos períodos) sobre el cambio en la población durante el mismo período.

3.2.1 Modelo de regresión Final

Para comprender qué variables de control resultaban relevantes para el modelo, se hicieron múltiples pruebas con variables que la teoría señala como posibles explicativas de los cambios en el desarrollo. Las variables abarcaron tanto temas de institucionalidad, evaluación y ubicación geográfica (un resumen de las variables de control de prueba

⁴⁹ La elasticidad cuantifica la variación experimentada por una variable al cambiar otra.

puede encontrarse en el Apéndice A). Luego de las múltiples pruebas con las variables de control, cuyos resultados pueden revisarse en el apéndice B, se decidió correr el siguiente modelo:

$$\frac{\Delta IDH^{2011-2012}}{\Delta N/t} = \beta_0 + \beta_1 \frac{\Delta Gdes}{\Delta N} + \beta_2 \frac{\Delta GFed}{\Delta N} + LN + t + \varepsilon$$

Donde:

$\Delta IDH^{2011-2012}$ = Diferencia del IDH sobre el cambio poblacional entre 2011 y 2012

$\frac{\Delta Gdes}{\Delta N}$ = tasa de cambio porcentual del gasto descentralizado sobre el cambio poblacional

$\frac{\Delta GFed}{\Delta N}$ = tasa de cambio porcentual del gasto centralizado sobre el cambio poblacional

LN = lineamientos normativos

t = factor tiempo o variable tendencial

ε = error

La diferencia del gasto social *per cápita* (tanto centralizado como descentralizado) está expresada en cambios porcentuales para los dos periodos de tiempo especificados en el modelo (2008-2010 y 2010-2012). El gasto originalmente se encontraba en millones de pesos corrientes y la población en millones de habitantes. La variable de control seleccionada después de múltiples las pruebas fue la de Lineamientos Normativos (LN). La cual es una variable continua que toma valores entre 0 y 1, donde 0 denota la inexistencia de un marco normativo para la operación de los programas o acciones sociales y; por el contrario, 1 se refiere al cumplimiento de que todos los programas, en la entidad federativa, tengan reglas de operación actualizadas así como sus

reglamentos de implementación en forma y fecha.^{50 51} La variable del tiempo o variable tendencial (t), es una independiente que permite controlar para los cambios en el tiempo, es decir, se refiere al periodo de análisis al que atañen los cambios. Así, para los cambios entre 2008 a 2010 t es igual a 0 (t=0) y para los cambios entre 2010 a 2012 corresponde un valor de t=1.

Debido a que no se pudo verificar que el gasto federal o centralizado tenga un impacto distinto a cero sobre el indicador de desarrollo, es decir, el gasto centralizado no resultó significativo para los dos períodos de tiempo de análisis, la regresión final se corrió como se muestra a continuación:

$$\frac{\Delta IDH^{2011-2012}}{\Delta t} = \beta_0 + \beta_1 \frac{\Delta Gdes}{\Delta N} + LN + t + \varepsilon$$

Los resultados de ésta regresión se presentan y discuten en el siguiente capítulo de resultados empíricos.

⁵⁰ Consultar el apéndice B de esta investigación para ver los resultados de las pruebas con distintas variables de control.

⁵¹ Los lineamientos normativos se refiere a que los programas sociales cuenten con reglas de operación, otros lineamientos, tengan documentación sobre los beneficiarios, que exista corresponsabilidad de las entes involucradas y que exista coordinación interinstitucional.

CAPÍTULO 4. RESULTADOS EMPÍRICOS

Este capítulo se dedica, en primer lugar, a interpretar los resultados empíricos del modelo de regresión final presentado en el capítulo anterior. En segundo lugar, propone una agenda de investigación futura para realizar el mismo tipo de cálculo pero ahora a nivel municipal en México y señala una primera aproximación a ello. Por último, se indican posibles limitaciones del modelo.

4.1 Resultados Estatales

Los hallazgos son coherentes con el argumento inicial de este trabajo ya que la evidencia empírica muestra que sí existe un efecto positivo del gasto social sobre el IDH. Se encontró que el gasto descentralizado es estadísticamente significativo y tiene mayor impacto sobre los cambios en el IDH que el gasto centralizado para todo el período de tiempo analizado (2008-2012). Además, se descubrió que el impacto del gasto mantiene un coeficiente robusto ya que las diferentes variables de control que se utilizaron no sesgan el indicador.

El gasto descentralizado es significativo para todo el período, lo cual es afín con lo esperado, ya que el gasto descentralizado está conformado mayoritariamente por el ramo 33 que son recursos etiquetados por la federación hacia los gobiernos estatales para que cumplan con ciertas especificaciones e inversiones relacionadas al desarrollo social.⁵²

El ramo 33 está conformado por siete fondos: FAEB (Fondo de Aportaciones para la

⁵² El Ramo 33 es el mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los estados y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno en los rubros de educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero y seguridad pública, programas alimenticios y de asistencia social e Infraestructura educativa.
<http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/33/aportaciones.html>
(Fecha de consulta: 20 de febrero de 2015).

Educación Básica y Normal); FASSA (Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud), FAIS (Fondo de Aportaciones para la infraestructura Social); FAFM (Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios), FAM (Fondo de Aportaciones Múltiples), FAETA (Fondo de Aportaciones para la educación Tecnológica y de Adultos); y FASP (Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública).

La tabla 6, muestra los resultados finales del ejercicio econométrico. El modelo explica aproximadamente un 13.98% de las variaciones en el IDH. Con una significancia del 99%, el gasto descentralizado impactó positivamente sobre el IDH estatal.

Tabla 6. Resultado final de regresión del IDH estatal y gasto social con variable de control elegida, 2008-2012

Variable Dependiente:	IDH1112			R2	0.1398
Variable Independiente:	β	valor t	Error estándar	0.01017	
DGdesN	0.0886	2.72**	F	4.41	
periodo	-0.0079	(-2.05)*	N	64	
LN	0.0202	2.50*			
_cons	-0.0049	(-0.79)			

NOTA:

*Significativo a 95%

** Significativo al 99%

Asimismo, se encontró con una significancia del 95% que el gasto social tuvo un impacto más grande durante el primer periodo de estudio, es decir, de 2008 a 2010 que en el segundo periodo (2010-2012). Entre el 2008 y 2010 la magnitud del impacto del gasto social fue del 8.86% por cada uno por ciento de aumento en el gasto descentralizado mientras que para el periodo de 2010 a 2012, el gasto descentralizado tuvo un impacto menor de aproximadamente 8.07%. Es decir, el rendimiento del gasto social en el primer periodo es mayor que durante el segundo periodo de estudio.

Igualmente, se encontró que los lineamientos normativos son de vital importancia para el mejor aprovechamiento del gasto social. El hecho que los programas de desarrollo social cuenten con reglas de operación actualizadas, patrón de beneficiarios, que exista corresponsabilidad entre las entes ejecutoras, además de coordinación interinstitucional mostró con un nivel de confianza del 95% que pueden, efectivamente, guiar el mejor uso de los recursos públicos. Por lo tanto, la existencia de los lineamientos y el respeto de ellos para el ejercicio fiscal, puede impactar positivamente en los niveles del IDH. De acuerdo con los resultados del modelo, los lineamientos normativos impactan el IDH de manera positiva en un 2% durante un periodo de 2 años.

En resumen, el modelo resultó ser una aproximación robusta y estadísticamente significativa, que muestra una correlación fuerte entre el gasto social y el IDH por entidad federativa, tal y como se esperaba.⁵³ Además, la magnitud del efecto del gasto social es alto. Se comprobó que durante el período 2008 -2012, el efecto del gasto social sobre el IDH fue aproximadamente del 8.46% por cada 1% de aumento en el gasto social en los rubros de educación, salud y bienestar económico. Las cifras no son menores ya que apuntan a que el gasto social es potencialmente catalizador del desarrollo humano de las personas y por tanto, su asignación es clave para incidir en las condiciones de vida de la población mexicana. Sin embargo, cabe mencionar que el gasto social sólo explica en un 13.98% de los cambios en el IDH.

⁵³ Consultar Apéndice C de éste documento para ver pruebas de robustez del modelo econométrico.

4.2 Extensiones del modelo básico para agenda de investigación futura

Debido a que los resultados muestran una alta correlación entre el IDH y el gasto social ejercido por los gobiernos estatales y municipales, este análisis invita a desarrollar una investigación más a detalle sobre el gasto municipal en programas de desarrollo ya que una exploración de tal índole, puede dar indicios del impacto que ese gasto genera sobre el desarrollo de las personas al nivel básico administrativo en México. Por ello, a continuación se propone una metodología y una primera aproximación del cálculo a nivel municipal. Sin embargo, ésta tiene aún muchas ventanas de oportunidad de mejora y además, la falta de información financiera detallada a nivel municipal se vuelve un tema de importancia crítica.

4.2.1 Construcción de la Base Municipal

Pese a que el ejercicio a nivel municipal no es replicable de manera idéntica porque los datos del gasto público no están desagregados por rubros, se prosiguió a la construcción de una base de datos más general. Es decir, se investigaron los egresos por municipio que comprenden la inversión pública ejercida en desarrollo social y en desarrollo económico. De tal forma que no es posible identificar de manera separada cuánto se asigna a educación, salud o transferencias; más bien, se localizó un conglomerado de los egresos totales del municipio que comprenden:

- Servicios personales
- Materiales y suministros
- Servicios generales
- Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas
- Bienes, muebles, inmuebles e intangibles

- Inversión pública
- Inversiones financieras y otras provisiones
- Otros egresos
- Deuda pública
- Disponibilidad final

La información para la construcción de la base de datos se obtuvo del Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD) en el apartado de síntesis de estadísticas municipales donde se revisó la partida de egresos municipales desde el año 2000 hasta el 2005. La temporalidad no fue elegida aleatoriamente; sino corresponde a los años para los cuáles se tiene el cálculo del IDH municipal.⁵⁴ La base municipal, al igual que la base estatal, está construida por variables representadas en tasas de cambio, pero ahora para el período entre 2000 a 2010. Por lo tanto, se calculan los cambios porcentuales del gasto total público a nivel municipal entre 2000 y 2005 y se compara con el cambio del IDH a nivel municipal entre 2005 y 2010. Finalmente, una vez identificados los rubros del gasto total a analizar y los municipios, se formó una base de datos que tiene un total de 2458 observaciones.⁵⁵ Sin embargo, no existe información financiera para todos los municipios en todos los años. La correlación entre el gasto e IDH municipal, como se esperaba, es positiva aunque moderada, de 0.0007.

⁵⁴ El IDH municipal se calcula cada cinco años ya que está ligado a los censos y conteos de población.

⁵⁵ En 2010, México contaba con 2440 municipios más las 16 delegaciones del Distrito Federal. Entre 2005 y 2010, se crearon 2 municipios nuevos: San Ignacio Cerro Gordo en Jalisco y Tulum en Quintana Roo. (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2010. Relación de municipios creados de 2005 a 2010. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/Municipios.aspx> (Fecha de consulta: 2 de febrero de 2015).

4.2.2 Ejercicio Prueba Modelo Municipal

Para el modelo de regresión municipal se utilizaron los cambios en los egresos municipales de 2000 a 2005 así como los cambios en el IDH durante 2005 a 2010. En este caso, la diferencia de impacto del gasto sobre el IDH es de 5 años. Las variables de control que se utilizaron para este ejercicio, en parte debido a la poca información sobre las instituciones a nivel municipal, fueron el tamaño de localidad (TamLoc) y el porcentaje de cambio per cápita de gasto descentralizado a nivel estatal entre 2000 y 2005 (GdesEdo). De tal forma que el ejercicio econométrico final es muy similar al estatal, y corresponde al siguiente modelo:

$$\left(\frac{\Delta IDH_{mun}}{\Delta \%N}\right)^{2000-2005} = \beta_0 + \beta_1 \left(\frac{\Delta \%G}{\Delta \%N}\right)^{2000-2005} + i.TamLoc + \% \Delta GdesEdo^{2000-2005} + \varepsilon$$

La variable de tamaño de localidad pretende resumir situaciones socioeconómicas de los municipios en México, ya que mientras más pequeña es la población, más segregada se encuentra y posiblemente tenga menores niveles de desarrollo. Bajo esta premisa, el tamaño de localidad responde a cuatro clasificaciones: (i) de 1 a 2499 habitantes; (ii) de 2500 a 14 999 habitantes; de 15000 a 99 999 habitantes; y (iv) más de 100 mil habitantes. Asimismo, se escogió el gasto descentralizado ejercido a nivel estatal para controlar sobre la distribución del rubro de gasto social a nivel estatal. Los resultados finales de esta regresión se presentan a continuación.

Al igual que en el caso estatal la inversión pública en los rubros de desarrollo social y desarrollo económico guardan una relación positiva con los cambios en el IDH municipal. No obstante, esta relación es mucho más acotada que la anterior y la

explicación de ello, puede ser que no es posible discernir entre los tipos de gasto social y vincularlos directamente con el IDH.

Los resultados del modelo econométrico se muestran abajo en la tabla 7. El total de egresos de los municipios, que se ejerció de 2000 a 2005, impactó de manera positiva el IDH durante el periodo 2005 a 2010. La magnitud del impacto es más reducida si se compara con el nivel estatal. Sin embargo, con una significancia del 99%; por cada 1% de gasto erogado por los municipios se impactó de manera positiva el IDH municipal en un 0.17%.

Tabla 7. Resultado final de regresión del IDH municipal y gasto con variable de control elegida, 2005-2010

Variable Dependiente:	IDH0510			R2	0.0183
Variable Independiente:		β	valor t	Error estándar	0.0435
	GT0005N	0.0017	2.72**	F	8.66
	GdesEdo	0.0548	5.77**	N	2050
	_cons	0.0252	7.66		

NOTA:

*Significativo a 95%

** Significativo al 99%

El bajo poder explicativo de las cifras a nivel municipal puede bien ser justificado debido a la falta de información específica sobre los programas de desarrollo social en este nivel administrativo. Lo cual, señala una importante área de oportunidad que será discutida en el siguiente capítulo.

4.1 Limitaciones del modelo

Como cualquier otra aproximación econométrica, este modelo tiene restricciones que deben ser señaladas para explicar de mejor manera los alcances de los resultados obtenidos por esta investigación. La primer limitante que reconoce este estudio es que el periodo de investigación es muy corto, lo cual, condiciona las posibilidades de poder hacer conclusiones más generales respecto al gasto social en México. La segunda restricción, y probablemente la más interesante, es que este modelo mantiene un gran supuesto detrás de la metodología, mismo que apunta a que el gasto social está destinado a programas sociales que responden coherentemente a los componentes de desarrollo que intenta medir el IDH, es decir, defiende el supuesto que los programas sociales efectivamente están correctamente diseñados para atender los problemas de desarrollo en el país. Aunado a lo anterior, está el supuesto que éstos programas se implementan en la de manera adecuada al diseño y por tanto, el flujo de capital es exclusivamente para los fines últimos de dichas políticas. Esto último, es muy complejo en la administración pública, ya que como señala Mauricio Merino, las políticas se enfrentan a un campo de batalla donde es muy difícil permanecer intacto ante prácticas organizacionales o simplemente enfrenta problemas por tener un mal diseño por sí mismas.⁵⁶

Por último, este estudio reconoce que la asignación de presupuesto al rubro de desarrollo o el gasto social, es una decisión política más que técnica. La distribución de presupuesto es como reconoce Irene Rubin, un proceso altamente politizado donde múltiples grupos de interés permean las decisiones en Congreso, y las justificaciones

⁵⁶ Mauricio Merino, “*problemas, decisiones y soluciones: enfoques de política pública*”, (México, D.F.: FCE & CIDE, 2010): 46 -59.

técnicas quedan en segundo plano.⁵⁷ Por lo tanto, este estudio, más allá de intentar proponer un esquema o modelo de asignación de presupuesto, arroja luz sobre un tema en que ha sido estudiado cabalmente en otros países pero que en México no se tiene evidencia. Lo cual abre un espacio de oportunidad para sistematizar la información de las cuentas públicas para poder expandir el período de investigación a un plazo más largo.

⁵⁷ Irene, Rubin, “The politics of public budgets” en *Public administration: concepts and cases*. (Boston: Houghton Mifflin, 2000): 365-381.

CAPÍTULO 5. IMPLICACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Los resultados del capítulo anterior señalan que en efecto, así como en otros países, el gasto social guarda una relación positiva con el desarrollo humano de las personas en México. Además, la magnitud de esa relación es significativa y explica hasta un 8.86% de los cambios del IDH de los estados de 2008 a 2012. Por lo tanto, la manera en que se asigna ese gasto social debería, en teoría, reflejar incentivos que puedan promover un mayor nivel de desarrollo o capacidades de las personas. Tal como señala la Ley Verdoom: “lo importante no es el volumen del gasto sino su composición”.⁵⁸ Por lo anterior, la estructura del gasto deberá ser mejor entendida para comprender la potencialidad que tiene con respecto a aumentar el desarrollo humano de las personas.

Si logramos diseñar una asignación de gasto social de tal manera que incida sobre las condiciones de desarrollo de las personas, entonces estaremos utilizando el gasto público a su máximo potencial, ya que como vimos con antelación, el IDH promueve también el crecimiento económico y es una relación circular que llevaría a mejores condiciones de vida para la población. Una asignación del gasto social con ese corte estructural deberá considerar la extensión de las capacidades como eje primario, además de que deberá incluir las complejidades contextuales de la sociedad y sus individuos, para así, poder ofrecerles a través de políticas sociales, la posibilidad de satisfacer sus necesidades y aspiraciones. Es por ello, que la asignación eficiente de los escasos recursos públicos es una tarea imperativa para la promoción del desarrollo. Las políticas

⁵⁸ La Ley Verdoom indica que la expansión del sector público puede promover una mayor utilización de los factores de producción y de esa manera, estimular el crecimiento económico en Diego Pinilla Rodríguez, Juan de Dios Jiménez y Roberto Montero, “Gasto Público y Crecimiento Económico: Un estudio empírico para América Latina”, *Cuadernos de Economía UNAL* (2013): 5-28.

sociales pueden estimular el desarrollo sostenible y la equidad, siempre y cuando exista un sistema fiscal eficiente y equitativo, capaz de aportar recursos para sanear las finanzas públicas y contribuir al progreso social.⁵⁹

Existen varias explicaciones que permiten advertir las diferencias que se encontraron entre el impacto del gasto social centralizado y el gasto social descentralizado. De principio, el gasto descentralizado, que se encuentra conformado mayoritariamente por el ramo 33 concentra el 87% del gasto social: 70% del gasto en educación y 55% del gasto en salud.⁶⁰ Por lo que, *per se*, la proporción destinada al rubro social es mayor que en el gasto centralizado. Además, la iniciativa para el fortalecimiento de los programas sociales encontró en 2013 que “el 96% de los programas sociales corresponden a los estados y al Distrito Federal, mientras que el restante 4% corresponde a la Federación”.⁶¹ Sin embargo, hay evidencia que sostiene que existe una fuerte incoherencia con las formulas de asignación de este gasto, ya que tres de los siete fondos de aportaciones contemplados en el ramo 33 —FAEB, FASSA y FAETA— se distribuyen de manera inercial, es decir, no consideran la demanda, las necesidades ni la productividad de la población.⁶² Únicamente tres fondos—FAIS, FAFM y FAM— utilizan fórmulas de distribución que están basadas en las necesidades relativas de la población a la que atienden. Y por si fuese poco, el FAIS es el único que establece fórmulas de distribución de los recursos dentro del estado y sus municipios. Lo anterior

⁵⁹ Joaquín Flores Paredes y José Antonio Nieto Solís, “Políticas Sociales ante la crisis: comparación entre la Unión Europea y Latinoamérica”, *Revista de Economía Mundial*, núm. 36 (enero-abril, 2014): 211-237.

⁶⁰ John Scott, “La descentralización, el gasto social y la pobreza en México”, *Gestión y Política Pública*, Vol. XII No.III (2004): 792-800.

⁶¹ Iniciativa para el Fortalecimiento de los Programas Sociales. “Resumen ejecutivo de resultados 2013”. (México, D.F: Transparencia Mexicana y PNUD) <http://www.programassociales.org.mx/Informe-ejecutivo-de-resultados-IPRO-2013.pdf> (Fecha de consulta: 20 de enero 2015): 3.

⁶² John Scott, “La descentralización, el gasto social y la pobreza en México”, 787.

permite percatarse que dentro del gasto social descentralizado existen muchas oportunidades para mejorar su impacto en la población, por ejemplo, la distribución de más fondos podría ligarse directamente al nivel de desarrollo humano que tenga ese estado y/o municipio. Este trabajo da cuenta que la manera en que se distribuye el gasto social importa y tiene repercusiones en el corto plazo sobre el desarrollo humano de las personas.

Hasta el momento, sólo tres fondos de aportaciones — FAIS, FAFM y FAM — responden a dos criterios de asignación del gasto: (i) masa carencial municipal (MCM); y (ii) el FED2.⁶³ Cabe mencionar que ninguno de estos criterios contempla el principio de equidad, a diferencia de el IDH. Además que, éstos criterios son insensibles a la intensidad y distribución de la pobreza.⁶⁴ El IDH captura la complementariedad de sus componentes ya que le otorga igual importancia a la educación, salud y al bienestar económico de las personas.

Si el Estado mexicano ha aumentado el gasto social en un 300% en los últimos 20 años, de acuerdo con la evidencia encontrada en ésta investigación, el potencial de impacto sobre el desarrollo humano sería 5 veces mayor, al que se tiene al momento. Sin embargo, no hemos observado ese comportamiento, el IDH ha incrementado sólo un 18% durante el mismo tiempo (1990- 2012). Lo anterior puede explicarse, en parte, por el bajo crecimiento económico del país durante el mismo período que además se vio debilitado por la crisis económica y financiera mundial del 2008. No obstante, esas son hipótesis difíciles de comprobar.

⁶³ El FED2 es una combinación de cuatro variables: (i) Población Económicamente Activa que gana menos de 2 salarios mínimos; (ii) población adulta analfabeta; (iii) población que habita en viviendas sin drenaje y (iv) población que habita en viviendas sin electricidad.

⁶⁴ John Scott, “La descentralización, el gasto social y la pobreza en México”, 790.

De acuerdo con Ranis, Ramírez y Stewart, los determinantes externos para que el gasto social impacte positivamente sobre el IDH son: un sistema robusto de capacidad tributaria; la fuerza de la demanda de gastos no prioritarios o no sociales y el juego de poder entre la burocracia, los políticos y los grupos de interés.⁶⁵ Por ello, como sostiene esta tesina, la conexión entre el gasto social e IDH no es directa pero sí existe y se encuentra en función de la estructura económica, la distribución del ingreso y las políticas públicas para el desarrollo social.

Lo que este trabajo busca promover es que el gasto social contenga criterios de asignación diferentes a los existentes, un ejemplo de ello, es asignar el gasto de manera que se reconozca la conexión positiva que existe entre el gasto y el IDH. Esta relación resulta interesante porque aparte de tomar en cuenta la complementariedad de sus componentes, penaliza por la desigualdad a diferencia de las formulas actuales. Si bien proponer un monto exacto sobre cuánto y a qué rubro destinar más presupuesto resulta fuera de los alcances de ésta investigación, un estudio a mayor profundidad podrá dar cuenta de las ventajas de éste método para el caso mexicano. Mientras tanto, ahora sabemos que el gasto social en México, en efecto, tiene un impacto positivo sobre el IDH del país, lo cual incita a hacer una averiguación al respecto para determinar *qué* políticas sociales merecen un mayor apoyo y *cómo* asignar el presupuesto de forma más eficiente en pro del desarrollo del país.

⁶⁵ Gustav Ranis, Frances Stewart y Alejandro Ramírez, “Economic Growth and Human Development”, 215.

REFERENCIAS

- Alonso, José Antonio. “La teoría del desarrollo y los cambios en el sistema internacional”, *Revista CIDOB D'afers Internacionals*, núm. 100, (junio 2012): 43-65.
- Alonso, María & Barrera, Edith. “Evolución Reciente del gasto social, 1996-2005: El Proyecto de presupuesto de Egresos de la Federación 2005 y la Ley General de Desarrollo Social”, *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, (México D.F.: Cámara de Diputados LIX Legislatura, 2004): 21.
- Anand, Sudhir & Ravallion, Martín. “Human Development in Poor Countries: On the Role of Private Incomes and Public Services”, *Journal Of Economic Perspectives*, núm. 7, (Winter, 1993): 133-150.
- Aritzi, P. & Castro M. “Mejorando la calidad del gasto publico a través del uso de información de desempeño en México” (México, D.F.: Banco Mundial y SHCP, 2010).
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP/033, 2005). “Indicadores de gasto social de países seleccionados”, *Palacio Legislativo de San Lázaro 033*, (agosto 2005):1-21.
<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0332005.pdf> (Fecha de consulta: 9 de enero de 2015)
- Consejo Nacional de la Evaluación de la Política Social, *Informe de evaluación de la política social en México. 2008*.
<http://www.coneval.gob.mx/evaluacion/Paginas/Evaluacion.aspx> (Fecha de consulta: 9 de septiembre de 2014)
- Consejo Nacional de la Evaluación de la Política Social, *Nota metodológica del Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social. 2010*
http://www.coneval.gob.mx/Informes/ArchivosSIPF/Nota_Metodologica.pdf (Fecha de consulta: 9 de septiembre del 2014)
- Consejo Nacional de la Evaluación de la Política Social, *Presentación de análisis del inventario CONEVAL estatal. 2012*
<http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPE/Paginas/historico.aspx> (Fecha de consulta: 9 de septiembre del 2014)
- Consejo Nacional de la Evaluación de la Política Social, *Evaluación de la política social en México. 2013*
http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Valoraci%C3%B3n_del_dese

mpe%C3%B1o_de_los_programas_2011-2012.aspx (Fecha de consulta: 9 de septiembre 2014)

Davis, Mike. *Planet of Slums*. London: Verso. 2007.

Diario Oficial de la Federación, *Ley General de Desarrollo Social*. (20 de enero de 2004).
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5146940

Diario Oficial de la Federación, *Ley General de Coordinación Fiscal*.(11 de agosto 2014).
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5324940&fecha=09/12/2013
(Fecha de consulta: 16 de enero 2015).

De la Torre, Rodolfo & Moreno, Héctor. (2011). “Evaluación Macro de la política de desarrollo social en México”. Documento de apoyo para el informe sobre evaluación de la política social 2008 del CONEVAL, mimeo.

Flores Paredes, Joaquín & Nieto Solís, José A. “Políticas Sociales ante la crisis: comparación entre la Unión Europea y Latinoamérica”, *Revista de Economía Mundial*, núm. 36 (enero-abril, 2014): 211-237.

Fundación IDEA. “*El gasto social en México: Las dimensiones del gasto social*”, Vol. 1. México, D.F.: Ethos, 2008.

Fundación IDEA, “*El gasto social en México: transparencia en el presupuesto social*”, Vol. 2. México, D.F.: Ethos, 2008.

Gujarati, Damodar. *Econometría Básica*. México: McGraw-Hill, 1999.

Gupta, Sanjeev, Verhoeven, Marjin & Tiongson, Erwin. Public spending on healthcare and the poor en *Health Economics*, núm. 12 (octubre 2002): 685- 696.

Hanushek, Eric A. & Harbison, Ralph W. *Educational performance of the poor: Lessons from the Rural Northeast Brazil*. New York: Oxford University Press, 1992.

Iniciativa para el fortalecimiento de la institucionalidad de los programas sociales, “*Informe de Resultados del IPRO*”. México, D.F.: PNUD & TM, 2013.
<http://www.programassociales.org.mx/Informe-ejecutivo-de-resultados-IPRO-2013.pdf> (Fecha de consulta: 10 de marzo 2015).

Iniciativa para el Fortalecimiento de los Programas Sociales. “*Resumen ejecutivo de resultados 2013*”. México, D.F: Transparencia Mexicana & PNUD, 2013.
<http://www.programassociales.org.mx/Informe-ejecutivo-de-resultados-IPRO-2013.pdf> (Fecha de consulta: 20 de enero 2015).

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. “Relación de municipios creados de 2005 a 2010.” <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/Municipios.aspx> (Fecha de consulta: 7 de febrero de 2015).
- Kovacevic, Milorad. “Review of HDI critiques and potential improvements”, *Human Development Reports Research Papers*, núm.33 (febrero 2010): 1- 40.
- Kuznets, Simon. *Towards a theory of economic growth: with the reflections on the economic growth of modern nations*. New York: Norton, 1968.
- Merino, Mauricio, “*Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de política pública*”, México, D.F.: FCE & CIDE, 2010: 46 -59.
- Narro Robles, José, Moctezuma Navarro, David & De la Fuente Stevens, Diego. “Descalabros y desafíos de la políticas social en México: Problemas Del Desarrollo”, *Revista Latinoamericana De Economía*, vol. 44, núm. 174 (julio-septiembre 2013): 9-34.
- OECD, “General government spending by destination”, <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending-by-destination.htm#indicator-chart> (Fecha de consulta: 25 de febrero 2015).
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, “México: Mejores políticas para un desarrollo incluyente”. Serie Mejores Políticas. (septiembre 2012) <http://www.oecd.org/mexico/Mexico%202012%20FINALES%20SEP%20eBook.pdf> (Fecha de consulta: 30 marzo 2015)
- Pinilla Rodríguez, Juan de Dios; Jiménez Juan de Dios, Diego & Roberto Montero, Diego. “Gasto Público y Crecimiento Económico: Un estudio empírico para América Latina”, *Cuadernos de Economía UNAL* (2013): 5-28.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Índice de Desarrollo Humano en México*. 2010 http://www.cinu.mx/minisitio/indice_de_desarrollo/El_IDH_en_Mexico.pdf (Fecha de consulta: 18 de agosto de 2014)
- Programa de las Naciones Unidas. Informe de Desarrollo Humano Honduras. 2003 <http://www.hn.undp.org/content/honduras/es/home/library/mdg/informe-sobre-desarrollo-humano-honduras-2003.html> (Fecha de consulta: 18 de agosto de 2014)

- Qureshi, Muhammad A. "Human development, public expenditure and economic growth: a system dynamics approach", *International Journal of Social Economics*, vol. 36, núm. 1/2 (2009): 93 – 104.
- Ranis, Gustav, Stewart, Frances & Ramírez, Alejandro. "Economic Growth and Human Development", *World Development*, Vol. 28, núm. 2 (2000): 197-219.
- Rubin, Irene. "The politics of public budgets" en *Public administration: concepts and cases*. Boston: Houghton Mifflin, 2000: 365-381.
- Scott, John. "La descentralización, el gasto social y la pobreza en México", *Gestión y Política Pública*, Vol. XII No.III (2004): 792-800.
- Secretaria de Hacienda y Crédito Público. *Avances para mejorar la eficiencia y calidad del gasto público*. Reporte especial preparado por petición de presidencia en 2011. http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/ppef_2011/temas/expo_motivos/em002.pdf (Fecha de consulta: 31 de marzo 2015)
- Secretaria de Hacienda y Crédito Público. "Aportaciones federales de los fondos que comprenden el ramo 33 por trimestre". <http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/33/aportaciones.html> (Fecha de consulta: 20 de febrero 2015)
- Sen, Amartya. *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: North Holland, 1985.
- Van Den Berg, Henrik & Bodvarsson, Orn. "The economics of immigration: Theory and Policy". New York: Springer, 2013.

APÉNDICE A

Tabla 1. VARIABLES DE CONTROL INSTITUCIONALES

Variable	Acrónimo	Notas	Fuente
Índice Estatal de Corrupción y Buen Gobierno	ICBG	Muestra una relación negativa pero no es significativa	Transparencia Mexicana http://www.tm.org.mx/indice-nacional-de-corrupcion-y-buen-gobierno-primera-serie-historica-de-
Lineamientos normativos	LN	Positivo y significativo	Iniciativa para el fortalecimiento de la institucionalidad de los programas sociales (IPRO). www.programassociales.org.mx al 22 de enero 2014
Transparencia y Rendición de Cuentas	TRyRC	No es significativo	
Control y Fiscalización	CyF	Positivo y significativo	
Promedio variables IPRO	PIPRO	Positivo y significativo	Variable generada como promedio de los índices del IPRO
Índice de Competitividad Estatal	ICE	No es significativa	Instituto Mexicano de Competitividad
Promedio de índices de IMCO (comprende: finanzas públicas; sistema político estables y funcional; gobierno eficaz y eficiente)	PICE	Positiva y significativa	Variable generada como promedio de los índices del IMCO
Variables de institucionalización fiscal (índice de información presupuestal; autonomía fiscal; ejecución de contratos)	ExCont	No es significativa	Derivado de la desagregación de los índices del IMCO

FUENTE: Elaboración Propia

Tabla2. VARIABLES DE CONTROL DE EVALUACION

Variable	Acrónimo	Notas	Fuente
Evaluación de los programas sociales por entidad federativa CONEVAL en 2011 y 2013	CON_11 y CON_13	Positiva pero no significativa	CONEVAL
Controles Legislativos de presupuesto (comparecencias periódicas y especiales ; comisiones de investigación y fiscalización)	ExLeg	No es significativa	Información de acuerdo a la legislación constitucional vigente a octubre de 2008 en Ríos-Cázares (2008).

FUENTE: Elaboración propia

APÉNDICE B. Especificaciones del modelo y sus variables

En este apartado se muestran las pruebas del modelo con las variables de control resumidas en el Apéndice A. Después de cada una, se ofrece una breve explicación de los resultados que fueron importante para llegar al modelo final que se presenta en el capítulo 4 de ésta investigación.

En la Tabla 1, a continuación, pueden observarse los resultados de las regresiones utilizando las variables de control institucionales.

Tabla 1. Prueba con variables de control institucionales

Variable Dependiente:	IDH1112			R2	0.1151
Variable Independiente:	β	valor t	Error estándar		
DGdesN	0.0847	(-2.3)*	F	2.07	
DGFedN	0.0047	0.52	N	64	
periodo	-0.0090	-1.60			
INCBG2010	-0.0004	-1.10			
_cons	0.0066	-1.78			

NOTA: INCBG es el índice de Corrupción y Buen Gobierno (Transparencia Mexicana, 2010)

Variable Dependiente:	IDH1112			R2	0.1232
Variable Independiente:	β	valor t	Error estándar		
	.0908587				
DGdesN	.	(-2.5)*	F	2.07	
DGFedN	0.0054	0.59	N	64	
periodo	-0.0097	-1.74			
TRyRC	0.0100	1.33			
_cons	0.0033	0.60			

NOTA: TRyRC se refiere a Transparencia y Rendición de Cuentas (IPRO, 2014)

Variable Dependiente:	IDH1112			R2	0.1119
Variable Independiente:	β	valor t	Error estándar		
DGdesN	0.0880	(2.4)*	F	1.86	
DGFedN	0.0035	0.39	N	64	
periodo	-0.0089	-1.60			
CyF	0.0074	0.99			
_cons	0.0049	0.89			

NOTA: Cy F se refiere a Control y Fiscalización (IPRO, 2014)

Variable Dependiente:	IDH1112			R2	0.1914
Variable Independiente:		β	valor t	Error estándar	0.01019
	DGdesN	0.1000	2.85**	F	3.49
	DGFedN	0.0078	0.88	N	64
	periodo	-0.0112	(-2.08)*		
	LN	0.0217	2.62*		
	_cons	-0.0059	-0.93		

NOTA: LN se refiere a lineamientos normativos (IPRO, 2014)

Variable Dependiente:	IDH1112			R2	0.1187
Variable Independiente:		β	valor t	Error estándar	0.01064
	DGdesN	0.0917	2.52*	F	0.1082
	DGFedN	0.0047	0.01	N	64
	periodo	-0.0096	0.01*		
	PIPRO	0.0105	0.01		
	_cons	0.0034	0.01		

NOTA: PIPRO promedio de las variables de (IPRO, 2014)

Variable Dependiente:	IDH1112			R2	0.3122
Variable Independiente:		β	valor t	Error estándar	0.00909
	DGdesN	0.0035	-0.09	F	8.15
	DGFedN	-0.0012	-0.15	N	64
	periodo	0.0007	0.13		
	ICE	-0.0009	-4.87		
	_cons	0.0470	6.03		

NOTA: ICE es el índice de competitividad Estatal (IMCO, 2011)

Variable Dependiente:	IDH1112			R2	0.1039
Variable Independiente:		β	valor t	Error estándar	0.0107
	DGdesN	0.0848	2.25*	F	1.71
	DGFedN	0.0023	0.25	N	64
	periodo	-0.0083	-1.45		
	PICE	-0.0001	-0.68		
	_cons	0.0163	1.71		

NOTA: Promedio generado de variables del (IMCO,2011)

Variable Dependiente:	IDH1112			R2	0.1227
Variable Independiente:		β	valor t	Error estándar	0.0106
	DGdesN	0.0801	2.16*	F	2.06
	DGFedN	0.0030	0.33	N	64
	periodo	-0.0081	-1.44		
	Eco y fin	-0.0002	-1.31		

	<i>_cons</i>	0.0207	2.46		
NOTA: índice de economía y finanzas públicas (IMCO,2011)					
Variable Dependiente:	IDH1112			R2	0.0974
Variable Independiente:		β	valor t	Error estándar	0.0108
	DGdesN	0.0908	2.45*	F	1.59
	DGFedN	0.0028	0.31	N	64
	periodo	-0.0090	-1.59		
	spef	0.0000	-0.16		
	<i>_cons</i>	0.0105	2.60		

NOTA: Spef es el índice que mide el sistema político estable y funcional (IMCO,2011)					
Variable Dependiente:	IDH1112			R2	0.0971
Variable Independiente:		β	valor t	Error estándar	0.0108
	DGdesN	0.0896	2.25*	F	1.59
	DGFedN	0.0030	0.32	N	64
	periodo	-0.0089	-1.51		
	GEE	0.0000	-0.05		
	<i>_cons</i>	0.0104	1.25		

NOTA: GEE se refiere al índice gobierno eficaz y eficiente (IMCO, 2011)

FUENTE: Elaboración propia

NOTA:

*Significativo a 95%

** Significativo al 99%

Las variables institucionales resultaron tener los signos esperados para la regresión, sin embargo, sólo una de las diez que se probaron resultó significativa (LN). La primer variable es el Índice de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Mexicana, la cual es una medida de percepción de actividades ilícitas dentro del sistema gubernamental, se esperaría que la variable tenga un signo negativo (lo cual ocurre) porque mientras más corrupta esté la institución, es más probable que no se logren los objetivos de la misma y por ejemplo, para el caso del gasto, se desvíen los fondos.

Las siguientes cuatro variables de control de prueba se derivan del Índice de Institucionalidad de los Programas Sociales (IPRO): Transparencia y rendición de

cuentas (TyRC); control y fiscalización (CyF); lineamientos normativos (LN) y PIPRO que es un promedio de las últimas tres. Las cuatro variables muestran signo positivo, no obstante, sólo la variable de LN es significativa al 95%.

Las últimas variables institucionales se refieren a indicadores creados por el Insituto Mexicano de Competitividad (IMCO) pero ninguna resultó significativa.

Por lo tanto, se concluyó que la variable de control más significativa para el modelo en cuanto a las variables institucionales es la variable de Lineamientos Normativos (LN)⁶⁶. En otras palabras, la existencia de reglas de operación y otros lineamientos que dirijan las acciones específicas de los programas sociales resultan clave para lograr una mayor eficiencia en el uso del gasto social. Una observación importante es que LN es resultado de la evaluación de 2,002 programas sociales durante el periodo 2009 a 2013.

En la tabla 2 se presentan los ejercicios econométricos con las variables de institucionalización fiscal. Una vez más, ninguna de las variables resultó significativa, pero todas tuvieron el signo esperado.

Tabla 2. Prueba con variables de institucionalización fiscal

Variable Dependiente:	IDH1112			R2	0.106
Variable Independiente:		β	valor t	Error estándar	0.01071
	DGdesN	0.0912	2.48*	F	1.75
	DGFedN	0.0045	0.48	N	64
		-			
	periodo	0.0095	-1.68		
	<i>ict</i>	0.0001	0.77		

⁶⁶ La variable de Lineamientos Normativos se obtiene de la investigación realizada por la Iniciativa para el fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales (IPRO) llevada a cabo por Transparencia Mexicana y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México (2013). (Fecha de consulta: 10 de marzo de 2015).

	_cons	0.0017	0.15		
NOTA: GEE se refiere al índice gobierno eficaz y eficiente (IMCO, 2011)					
Variable Dependiente:	IDH1112			R2	0.1137
Variable Independiente:		β	valor t	Error estándar	0.01067
	DGdesN	0.0917	2.51*	F	1.89
	DGFedN	0.0031	0.34	N	64
	-	-	-		
	periodo	0.0091	-1.63		
	-	-	-		
	ep	0.0269	-1.05		
	_cons	0.0102	5.04		
Variable Dependiente:	IDH1112			R2	0.1002
Variable Independiente:		β	valor t	Error estándar	0.01075
	DGdesN	0.0911	2.47*	F	1.64
	DGFedN	0.0025	0.28	N	64
	-	-	-		
	periodo	0.0089	-1.58		
	iip	0.0000	-0.45		
	_cons	0.0123	2.23		
Variable Dependiente:	IDH1112			R2	0.1042
Variable Independiente:		β	valor t	Error estándar	0.01072
	DGdesN	0.0889	2.41*	F	1.72
	DGFedN	0.0028	0.31	N	64
	-	-	-		
	periodo	0.0088	-1.56		
	-	-	-		
	excont	0.0058	-0.69		
	_cons	0.0123	3.10		
Variable Dependiente:	IDH1112			R2	0.1951
Variable Independiente:		β	valor t	Error estándar	0.01016
	DGdesN	0.0571	1.54	F	3.58
	-	-	-		
	DGFedN	0.0016	-0.18	N	64
	-	-	-		
	periodo	0.0046	-0.83		
	af	0.0421	2.68		
	-	-	-		
	_cons	0.0273	-1.94		

FUENTE: Elaboración propia

NOTA:

*Significativo a 95%

** Significativo al 99%

La siguiente tabla muestra los ejercicios con variables de control de evaluación: la primer variable surge de la evaluación a los programas sociales por entidad federativa realizada por CONEVAL en 2011. El resto de las variables (3) son resultado de un estudio realizado por Ríos-Cázares en 2008 respecto a los controles legislativos de presupuesto a nivel estatal. Cabe señalar que éstas variables son dicotómicas, es decir, si sucedieron es 1 y de lo contrario, es 0. La última variable (ExLeg) es una variable continua generada a partir de los resultados de los tres tipos de controles legislativos presupuestarios.

Tabla 3. Prueba con variables de evaluación

Variable Dependiente:	IDH1112			R2	0.0981
Variable Independiente:		β	valor t	Error estándar	0.01076
	DGdesN	0.0886	2.37*	F	1.6
	DGFedN	0.0022	0.23	N	64
	periodo	-0.0086	-1.47		
	coneval11	0.0000	-0.26		
	_cons	0.0114	2.00		

Variable Dependiente:	IDH1112			R2	0.1013
Variable Independiente:		β	valor t	Error estándar	0.01074
	DGdesN	0.0896	2.43*	F	1.66
	DGFedN	0.0037	0.41	N	64
	periodo	-0.0091	-1.62		
	comp_esp	0.0019	0.53		
	_cons	0.0085	2.50		

NOTA: Comp_esp se refiere a las comparecencias especiales

Variable Dependiente:	IDH1112			R2	0.1095
Variable Independiente:		β	valor t	Error estándar	0.01069
	DGdesN	0.0956	2.58*	F	1.81
	DGFedN	0.0043	0.47	N	64
	periodo	-0.0098	-1.73		
	com_deinv	-0.0034	-0.91		
	_cons	0.0105	5.01		

NOTA: Com_deinv se refiere a las comisiones de investigación

Variable Dependiente:	IDH1112			R2	0.1133
Variable Independiente:		β	valor t	Error estándar	0.01067
	DGdesN	0.0901	2.47*	F	1.89
	DGFedN	0.0029	0.32	N	64
	periodo	-0.0089	-1.60		
	<i>inv_esp</i>	-0.0048	-1.04		
	_cons	0.0104	5.06		

NOTA: Inv_esp se refiere a las investigaciones especiales

Variable Dependiente:	IDH1112			R2	0.1172
Variable Independiente:		β	valor t	Error estándar	0.01065
	DGdesN	0.0905	2.48*	F	1.96
	DGFedN	0.0028	0.31	N	64
	periodo	-0.0089	-1.60		
	<i>ExLeg</i>	-0.0021	-1.16		
	_cons	0.0146	3.28		

NOTA: Exleg es la suma de los tres tipos de controles legislativos

FUENTE: Elaboración propia

NOTA:

*Significativo a 95%

** Significativo al 99%

Respecto a las variables de evaluación, se esperaría que mientras más control hubiese sobre el gasto público, se esperaría que el gasto público estuviese mejor focalizado y distribuido —ya sea por temor a ser sancionado o por tener constante vigilancia sobre los flujos presupuestarios — por ende, el impacto sería mayor sobre el IDH. No obstante, no se encuentra esa relación en la investigación y ninguna de las variables resultó significativa. Por el contrario, las variables de evaluación mostraron tener una relación negativa aunque sin ser significativas.

Por último se consideró una variable de regionalización en el país, ya que la brecha de desigualdad en México es amplia, y por tanto, el gasto no puede incidir de la misma manera en cada una de las regiones del país. Para ello, se utilizaron las 7 áreas socioeconómicas de México establecidas por el INEGI. Cada estrato socioeconómico

refleja condiciones de vida de la población resumidos en 30 indicadores. Los indicadores miden desde cuestiones de alfabetismo, tipos de vivienda, porcentaje de personas perceptoras, entre otras. Los resultados de esas regresiones se presentan a continuación en la tabla 4.

La estratificación está dada según las condiciones de vida en cada estado y están ordenadas de menor a mayor del estrato 1 al 7. En la regresión que se presenta en tabla 5, las comparaciones están hechas respecto al estrato 0 (que corresponde al estrato 1), por lo tanto, se muestra únicamente hasta el estrato 6, los cuales están ordenados de mayores a menores carencias. El estrato 0 corresponde a los estados con mayores carencias en México (Oaxaca, Chiapas y Guerrero) y el estrato 6 únicamente incluye al Distrito Federal, que tiene la mejor calidad de vida del país.

Tabla 3. Prueba con variable de geolocalización

Variable Dependiente:		IDH1112		R2	0.3686
Variable Independiente:		β	valor t	Error estándar	0.00871
	DGdesN	0.0153679	2.48*	F	1.96
	DGFedN	0.0070222	0.9	N	64
	periodo	0.0034549	0.68		
	GeoLoc				
	1	-0.0115559	(-2.59)*		
	2	-0.01198	(-2.65)*		
	3	-0.0210311	(-4.68)**		
	4	-0.0184527	(-3.74)**		
	5	-0.022426	(-4.41)**		
	6	-0.0379692	(-4.98)**		
	_cons	0.0278385	6.63		

FUENTE: Elaboración propia

NOTA:

*Significativo a 95%

** Significativo al 99%

Los resultados muestran que la variable de geo-localización es significativa e influye en la manera en que impacta el gasto social sobre el IDH de las personas. Por cada incremento de un por ciento en el gasto social descentralizado, el IDH del Distrito Federal aumenta en 0.1%. Sin embargo, los estratos inferiores (2 al 6) muestran una relación negativa respecto al incremento del IDH pero que sigue siendo significativa. Así, por ejemplo, si analizamos los efectos en el estrato 2, vemos que un aumento de 1% del gasto social descentralizado en esta zona, lleva a un aumento del IDH de 0.03%.

Por último se muestra en la tabla 4, la regresión final que incluye gasto centralizado y descentralizado, misma que antecede al modelo elegido. Los resultados muestran que el gasto federal dista mucho de ser significativo, motivo por el cual, se decidió eliminarlo del modelo.

Variable Dependiente:		IDH1112		R2	0.1914
Variable Independiente:		β	valor t	Error estándar	0.01019
	DGdesN	0.1000	2.85**	F	3.49
	DGFedN	0.0077	0.88	N	64
	periodo	-0.0112	(-2.08)*		
	LN	0.0217	2.62*		
	_cons	-0.0058	-0.93		

FUENTE: Elaboración propia

NOTA:

*Significativo a 95%

** Significativo al 99%

Respecto al modelo municipal, se tiene una idea mucho más acotada del impacto del gasto social. Sin embargo, las cifras también guardan una relación positiva. La tabla 4, a continuación, muestra uno de los primeros modelos que se corrieron con el fin de encontrar la relación. Así, se encontró que el tamaño de los municipios también importa y es significativo con un grado de confianza del 95%. Por lo tanto, el egreso municipal impacta en mayor medida a los municipios más grandes en comparación

con los más pequeños. En otras palabras, los municipios más grandes guardan una relación 0.02% mayor con el IDH que los municipios menos habitados. Además, se encontró que el coeficiente de gasto descentralizado por estado es significativo para el periodo, es decir, la manera en que se distribuyen los montos de las aportaciones a nivel estatal influye sobre los niveles de desarrollo de los municipios.

Variable Dependiente:	IDH0510			R2	0.0080
Variable Independiente:		β	valor t	Error estándar	0.0437
	GT0005N	0.0018	2.77**	F	3.28
	Tam_Loc			N	2046
	1	0.0066	2.20*		
	2	0.0064	2.55*		
	3	0.0089	2.43*		
	GdesEdo	1.31e-07	2.39**		
	_cons	0.0252	7.66		

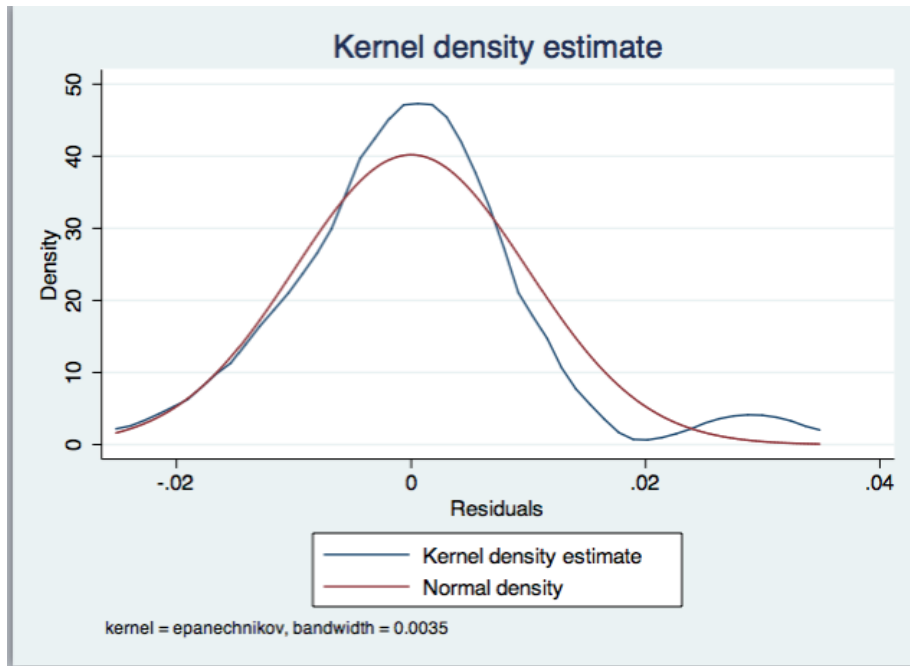
NOTA:

*Significativo a 95%

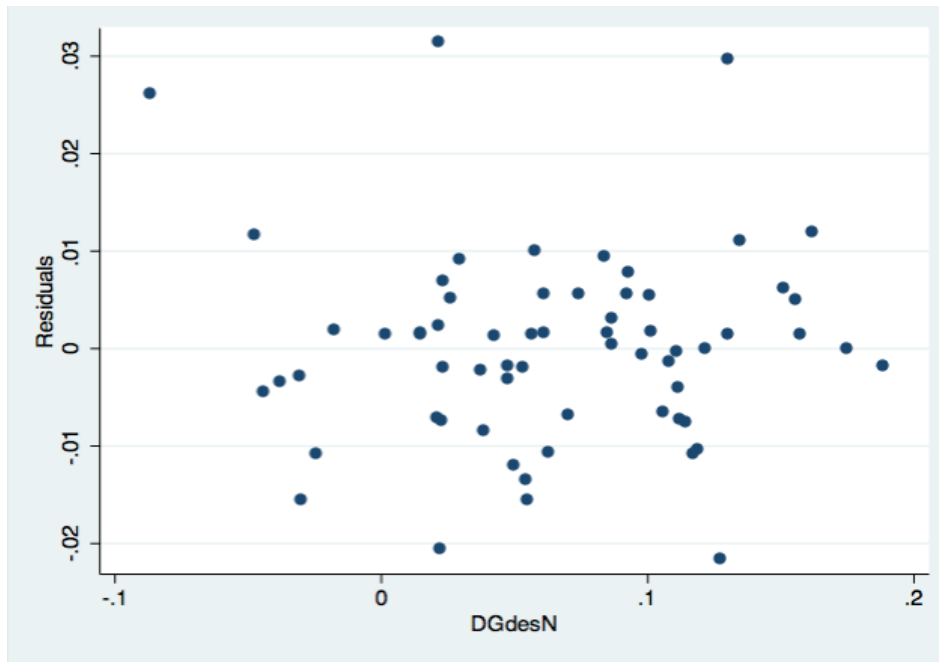
** Significativo al 99%

APÉNDICE C. Pruebas de robustez del modelo

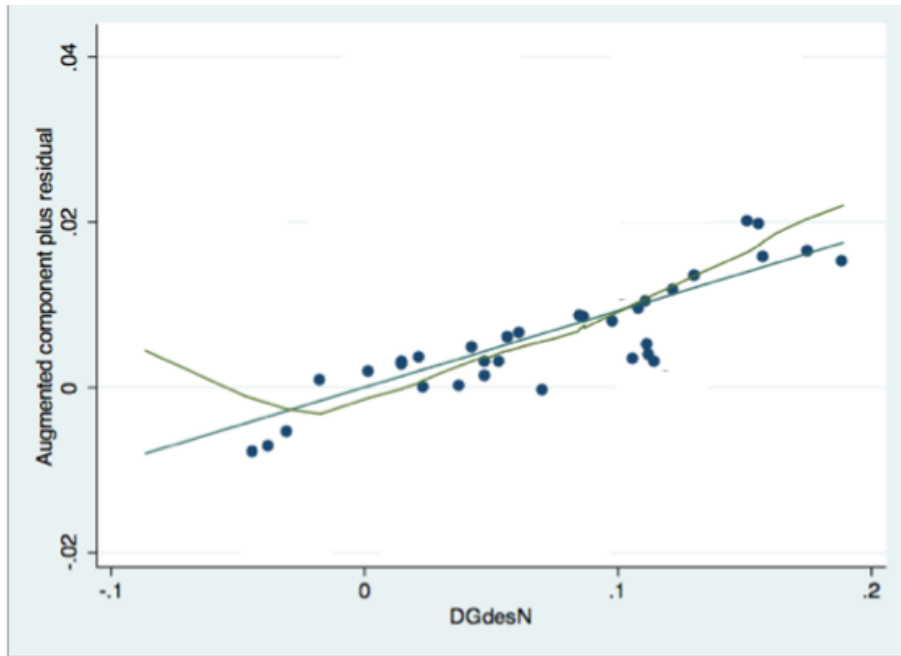
1. Prueba de normalidad



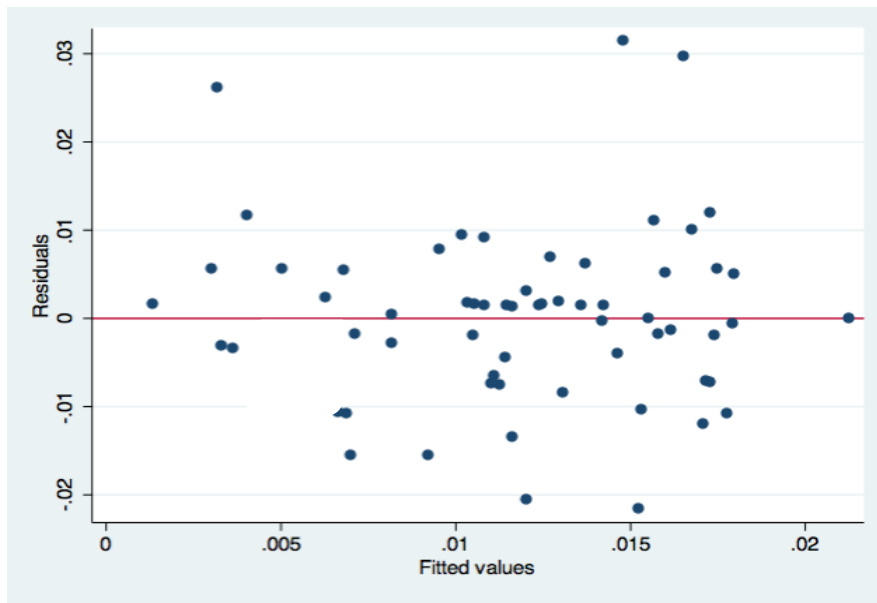
2. Diagrama de dispersión



3. Prueba de linealidad



4. Prueba de homocedasticidad



5. Prueba de multicolinealidad

```
. reg IDH1112 DGdesN LN periodo
```

Source	SS	df	MS			
Model	.001369316	3	.000456439	Number of obs =	64	
Residual	.006204792	60	.000103413	F(3, 60) =	4.41	
				Prob > F =	0.0072	
				R-squared =	0.1808	
				Adj R-squared =	0.1398	
Total	.007574108	63	.000120224	Root MSE =	.01017	

IDH1112	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
DGdesN	.0886241	.0325598	2.72	0.008	.0234948	.1537533
LN	.0202224	.0080841	2.50	0.015	.0040519	.0363929
periodo	-.0079214	.0038643	-2.05	0.045	-.0156512	-.0001916
_cons	-.0049121	.006237	-0.79	0.434	-.017388	.0075637


```
. vif
```

Variable	VIF	1/VIF
DGdesN	2.31	0.432630
periodo	2.31	0.432824
LN	1.00	0.998962
Mean VIF	1.87	

ANEXOS

Tabla 1. Estratificación regiones socioeconómicas de México según INEGI

#	Indicador	ESTRATOS SOCIOECONOMICOS							NACIONAL
		1	2	3	4	5	6	7	
1	% de población en viviendas con agua entubada en el ámbito de la vivienda	64.76	71.77	86.74	89.11	91.46	92.26	97.37	84.22
2	% de población en viviendas con energía eléctrica	88.1	91.51	96.02	97.4	95.61	98.33	99.83	95.21
3	% de población en viviendas con drenaje	45.98	60.7	69.94	77.13	79.03	88.99	97.51	73.28
4	% de población en viviendas con piso diferente de tierra	59.14	76.05	86.22	90.84	91.61	94.55	98.66	85.21
5	% de población en viviendas con paredes de materiales durables	49.3	72.88	73.08	87.95	73.23	88.16	98.04	78.21
6	% de población en viviendas con techos de materiales durables	28.4	47.99	65.49	72.4	52.36	84.74	86.49	62.71
7	% de población en viviendas sin hacinamiento	35.14	50.35	54.73	57.95	66.52	68.33	72.49	57.27
8	% de población en viviendas con servicio sanitario exclusivo	73.21	84.62	83.08	84.69	93.71	94.38	92.34	86.26
9	% de población en viviendas que usan gas o electricidad para cocinar	43.71	64.55	82.04	86.37	93.79	95.55	99.75	80.21
10	% de población en viviendas con refrigerador	41.07	49.95	65.55	68.9	85.97	87.59	87.08	67.84
11	% de población en viviendas con radio, radiograbadora o televisión	80.83	90.73	95.9	95.75	97.24	98.58	99.44	94.06
12	% de población en viviendas con teléfono	13.4	21.06	26.56	36.86	45.04	48.89	66.79	35.13
13	% de población en viviendas con automóvil o camioneta propios	11.99	20.15	33.98	29.95	58.12	45.46	39.71	32.74
14	% de población con derechohabencia a servicios de salud	19.35	27.47	32.62	41.13	53.44	55.44	50.59	39.16
15	% de población de 15 años y más alfabeta	77.96	86.24	88.95	92.39	95.49	95.03	97.09	90.54
16	% de niños de 6 a 14 años que asisten a la escuela	87.36	91.09	89.85	93.3	92.84	92.99	96.41	91.75
17	% de adolescentes de 12 a 17 años que asisten a la escuela	66.79	69.8	62.73	73.87	72.97	69.8	83.33	70.68
18	% de población de 15 años y más con instrucción postprimaria	35.19	44.27	42.11	56.8	58.02	57.76	72.34	52.23
19	% de población ocupada femenina	23.88	25.83	25.08	30.41	33.24	32.48	39.16	29.63
20	% de población económicamente activa entre 20 y 49 años	20.74	23.47	21.55	26.51	28.43	27.64	32.75	25.59
21	Perceptores por cada 100 personas	30.67	33.91	31.44	35.89	38.06	38.81	44	35.74
22	% de población ocupada que percibe más de dos y medio salarios mínimos	18.22	23.68	30.71	34.12	45.84	43.14	45.98	34.24
23	% de población ocupada que percibe más de cinco salarios mínimos	5.73	8.76	10.11	12	17.3	15.73	19.35	12.54
24	% de población en hogares que perciben más de \$10.42 diarios por persona	46.18	60.75	72.57	81.61	91.12	90.01	92.82	75.98
25	% de población ocupada que son trabajadores familiares sin pago	9.3	6.83	5.72	3.13	1.71	2.23	1.33	4.19
26	% de población ocupada en el sector terciario formal	24.75	26.33	27.26	33.59	28.7	30.89	47.04	31.12
27	% de población ocupada que son profesionistas o técnicos	4.14	5.35	5.24	7.06	7.64	7.72	13.16	7.07
28	% de hijos sobrevivientes de mujeres de 20 a 34 años	94.48	95.3	95.41	96.04	96.52	96.78	96.91	95.83
29	Segregación de género en términos de alfabetismo	0.14	0.07	0.03	0.04	0.01	0.01	0.02	0.04
30	% de población económicamente inactiva de 65 años y más que es jubilada o pensionada	5.75	12.98	9.18	18.16	20.46	20.78	30.38	16.65
	NÚMERO DE ENTIDADES	3	6	5	8	5	4	1	32
	% POBLACION	10.71	19.6	12.73	23.17	11.22	13.74	8.83	100

FUENTE: INEGI (2015)