

¿Es eficiente y equitativo el gasto social en México?

Autor: Vargas Téllez César Octavio
Universidad Autónoma Metropolitana (México)
Clasificación Código JEL: H53
Gran Vía de les Corts Catalanes 192 Escalera B 5-1
08004 Barcelona, España
Tel 93 4221148
Email: cesaroctavio.vargas@uab.cat

Resumen

La llamada década perdida que vivió México durante los años 80 y parte de los 90 tras el estallido de la crisis de la deuda en 1982, que obligaron al gobierno a mantener continuos ajustes en el gasto público han condicionado sensiblemente la evolución del gasto social desde entonces.

Esta situación obliga a una reflexión y revisión de la política de gasto social, y más concretamente el gasto destinado a educación, salud, seguridad social, y asistencia social con el fin de armonizar los criterios de gasto para volverlos menos cíclicos, más perennes, progresivos y efectivos en sus objetivos de mejorar el bienestar social. Es claro que el gasto social no está cumpliendo de manera satisfactoria los objetivos de aumentar el nivel y calidad de vida, puesto que el país presenta índices de bienestar y de desarrollo humano similares a países con renta per capita muy inferior.

Existen dos explicaciones para la anterior situación. Primero; el bajo nivel de gasto social -a pesar de ya haberse recuperado los niveles previos al estallido de la crisis de la deuda-, segundo, la deficiente focalización de los beneficiados de la política social. Para conocer más sobre estas dos explicaciones, en este trabajo utilizando cuatro Encuestas de Ingreso Gasto de los Hogares (equivalentes a la Encuesta de Presupuestos Familiares de España) para los años 1984, 1989 1996 y 2002 se intentará tener una fotografía completa del gasto social durante esos años de cambio y ajuste estructural que ha pasado la economía Mexicana. De esta manera se analizarán tanto las transferencias monetarias como las de especie que reciben las familias Mexicanas.

En las transferencias en especie, se distingue básicamente salud, educación y un subsidio a la electricidad, que dado su alto monto y anacrónica existencia, es objeto de estudio precisamente para resaltar la sin razón de su existencia. Debe decirse que las transferencias en educación se analizan por tipo de educación con el fin de desagregar lo más posible y resaltar así las desigualdades existentes en este tipo de gasto. En el gasto en salud también se hará distinción por, tipo de atención médica y tipo de Institución pública proveedora, ya que no está unificado el sistema. Por el lado de las transferencias monetarias, se analizarán las pensiones, becas y programas de combate a la pobreza.

El objetivo es que una vez calculado el monto de transferencias recibidas por familia, y empleo de índices de progresividad y desigualdad se pueda tener un diagnóstico de la efectividad y equidad de la política social así como de su evolución en los últimos 20 años.

Introducción

De acuerdo a la teoría, la política social incide sobre la eficiencia a través del aumento de la productividad vía fortalecimiento del capital humano (educación, salud) y sobre la equidad a través de la construcción de redes de bienestar y seguridad (salud, pensiones, servicios sociales etc.) con el fin de favorecer principalmente a los estratos de población con menores ingresos.

En la práctica la historia reciente de la política social en México, presenta un período de astringencia presupuestaria con motivo de la crisis de la deuda, de tal modo que el gasto social a partir de 1983 experimenta una fuerte caída, del orden del 37%, registrando niveles de gasto similares a 1934.¹ Permanece estancado durante toda la década de los 80 y no empieza a crecer de forma importante hasta la primera mitad de los años 90, recuperando el nivel de 1982 (año previo a la primera crisis) diez años después. Posteriormente con motivo de la crisis financiera de 1994, el gasto social se contrae abruptamente, para después dar paso a un crecimiento paulatino que lo ha llevado a alcanzar niveles históricos. A pesar de ello la pobreza y desigualdad persisten, dado los rezagos acumulados y las nuevas necesidades sociales por cubrir. En resumen en los últimos 20 años el gasto social ha seguido un comportamiento en sintonía con el vaivén del PIB.

Esta situación obliga a una reflexión y revisión de la política de gasto social, y más concretamente el gasto destinado a educación, salud, seguridad social, y asistencia social con el fin de armonizar los criterios de gasto para volverlos menos cíclicos, más perennes, progresivos y efectivos en sus objetivos de mejorar el bienestar social. Es claro que el gasto social no está cumpliendo de manera satisfactoria los objetivos de aumentar el nivel y calidad de vida, puesto que el país presenta índices de bienestar y de desarrollo humano similares a países con renta per capita muy inferior.

Existen dos explicaciones para la anterior situación. Primero; el bajo nivel de gasto social -a pesar de ya haber alcanzado máximos históricos-, segundo, la deficiente focalización de los beneficiados de la política social. Respecto al primer punto, si bien en los últimos años han aumentado los recursos destinados a éste rubro hasta alcanzar 11.7% del PIB en el año 2002, aún se ubicaban muy por debajo de otros países² de similar nivel de desarrollo y renta per capita. Debe decirse que este aumento significativo del gasto, en buena medida obedece al rápido incremento de las pensiones contributivas, como respuesta a la cada vez mayor población en edad de retiro, lo que no necesariamente implica aumentos en el nivel de bienestar, ya que sólo beneficia a los trabajadores dentro de la economía formal. El segundo punto señala que aunque de forma limitada el gasto social ha aumentado en ciertos sectores, éste no siempre se ha dirigido hacia las familias más necesitadas. Finalmente, se ha de buscar

¹ Véase Lustig, N. 1996.

² Uruguay 22.8%, Brasil 21%, Argentina 20.5%, Panamá 19.4%

que los efectos de dicho gasto en el mediano y largo plazo propicien mayor igualdad de oportunidades, más que sólo buscar la ecualización de la renta presente a través de transferencias monetarias, para ello es importante potenciar la educación y salud.

Este trabajo está dividido en cuatro partes; la primera, la introducción con la justificación del análisis de incidencia de las transferencias, en la segunda se hace un diagnóstico de gasto social de manera desagregada, así como su evolución en los últimos 20 años, en la tercera parte se describe la metodología de la empleada en el cálculo de las transferencias, el enfoque teórico, el tratamiento de los datos utilizados y el planteamiento del concepto de renta, muy útil para calcular el efecto redistributivo sobre la renta familiar, finalmente en la cuarta parte se hace un análisis de incidencia de los resultados obtenidos. Debe decirse que en el Anexo, hay un breve planteamiento teórico de los índices de desigualdad empleados en la cuarta parte del trabajo.

Diagnóstico y Comportamiento del Gasto Social **Educación**

Un gasto mayor y generalizado en educación debería reducir las desigualdades al aumentar las oportunidades de acceder a mayores niveles de ingreso, de aquí su importancia para un país como México que presenta altos niveles de desigualdad del ingreso. Además existe una fuerte relación entre pobreza y educación sustentada por algunos estudios,³ los cuáles han encontrado que por cada año adicional de estudios del cabeza de familia, baja en 5% la posibilidad de que el hogar sea pobre, de tal modo que la educación ejerce un poderoso efecto negativo sobre la probabilidad de ser pobre. Partiendo del hecho de que la educación es el principal vehículo de movilidad social y dado que se ha demostrado que la inversión en capital humano origina importantes rendimientos tanto públicos como privados, ésta se vuelve todavía más importante en México, cuyos altos niveles de desigualdad salarial están muy condicionados por el nivel educativo⁴.

Analizando la trayectoria del gasto educativo, el esfuerzo en educación ha sido sin embargo aún existen importantes rezagos, especialmente porque el gasto como proporción de PIB se estancó e incluso disminuyó en la década de los 80 y la población en edad escolar continuó creciendo. Con todo, el nivel de gasto real en educación se ha recuperado hasta presentar niveles cercanos al 7%⁵ del PIB en el año 2002

Por tipo de nivel de educación, el gasto real por alumno en educación básica (preescolar y primaria y secundaria) hasta situarse en niveles mayores previos a la crisis, mientras que el

³ World Bank (2001).

⁴ Barceinas y Raymond (2004), demuestran que 28% de la desigualdad en el nivel de ingreso para el año 2000 se debe a la escolaridad del cabeza de familia y un 7% a la escolaridad del resto de los miembros del hogar. Y ello se debe a que los rendimientos de la educación para niveles de estudios elevados aumentaron y se redujeron para estudios inferiores.

⁵ Este valor contempla tanto gasto público como privado.

gasto en bachillerato y educación superior aunque se ha recuperado aún no alcanza los niveles de 1980 , por lo tanto si bien ha mejorado la distribución del gasto educativo aún sigue siendo desigual, de tal manera que se necesita más equidad en el acceso a la educación hacia los sectores más necesitados.

Salud

El sistema de salud pública está compuesto por dos grandes sub-sectores, el primero que consta de Organizaciones Públicas de Seguridad Social entre los que se encuentran el IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social), principal proveedor del sistema de seguridad social el cual cubre mayoritariamente a trabajadores del sector privado⁶ y autónomos de la economía formal; el ISSSTE (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado); el cual básicamente cubre empleados de las administraciones públicas federales y locales y un puñado de sistemas más pequeños adscritos a ciertas industrias como la petrolera (PEMEX) o a Ministerios como los de Defensa y Marina, donde por el perfil de los afiliados, tradicionalmente han sido más beneficiados los estamentos urbanos. A esta población asegurada pertenecen los trabajadores más favorecidos, puesto que son los que están integrados dentro de la economía formal y aunque pagan cuotas por acceder al servicio, el gasto público destinado a estas instituciones es mucho mayor que los ingresos obtenidos por cuotas.

El segundo gran grupo es el encabezado por la Secretaría de Salud con su red de Hospitales Rurales, Generales y de Especialidades, los cuales atienden a una población abierta que no tiene una cobertura social. Dentro de esta categoría, se encuentra el sistema IMSS-Oportunidades, financiado totalmente con fondo público y administrado por el IMSS, debe decirse que el perfil mayoritario de esta población es básicamente rural o urbano marginal.

Al problema de escaso gasto en salud, que ha ubicado el gasto per-capita de México por debajo de sus contrapartes Latinoamericanas con similar nivel de desarrollo, se añade la desigualdad con que este gasto se distribuye. Si se analiza la estructura del gasto público en salud, se observa que el IMSS e ISSSTE tradicionalmente han acaparado la mayor parte del presupuesto del sector aunque cubran una población menor que la red de Hospitales de la Secretaría de Salud. Tal desigualdad se proyecta a varios estratos, de tal modo que existe una desproporción entre estados pobres y ricos, entre ámbitos rurales y urbanos y entre población asegurada y no asegurada. Es ilustrativo mencionar que mientras los asegurados por PEMEX, reciben recursos anuales per capita por \$5,000 pesos (el promedio nacional es de \$1,750 en el año 2002), la población no asegurada o también llamada población abierta, sólo recibe alrededor de \$200 pesos. De esta manera, el gasto per capita destinado a salud para la población asegurada en el año 2002 fue 2.3 veces superior al asignado para la población no

⁶ Existen algunos colectivos de trabajadores cubiertos, que trabajan para entidades públicas, sobre todo empresas para-estatales (públicas).

asegurada. Tal desequilibrio en la repartición de los recursos prevalece a pesar de que en los últimos años, ha aumentado de forma importante la participación de la SSA que atiende a una población abierta con mayores niveles de marginación

Adicionalmente, el gasto en este rubro ha tenido una dinámica menor a las necesidades de la población, así en 2002 el gasto en salud como proporción al PIB alcanza los niveles que tenía 20 años antes mientras la población mexicana se incrementó durante ese lapso de tiempo en más de 25 millones. Explicando porque el gasto en salud aunque haya aumentado 67.9% en términos reales en el período 1983-2002, el gasto per capita sólo lo hizo en 19.10%.

Finalmente, el sistema de salud está financiada en su mayoría por impuestos sobre nomina y subsidios del gobierno federal. Así las instituciones de seguridad social ya descritas anteriormente (IMSS, ISSSTE, PEMEX etc), se encuentra que son financiadas tripartitamente por contribuciones obligatorias de sus afiliados (trabajadores), empleadores y gobierno. Mientras que los gastos de del sistema de hospitales de la Secretaria de Salud, vienen totalmente de las arcas públicas; en suma se tiene un sistema de salud financiado mayoritariamente por el Estado.

Pensiones

El país ha sufrido una acelerada transformación demográfica, pasando de tasas de crecimiento poblacional cercanas al 3.5% en los años 70s, ha sólo 1% en el 2005⁷. Esta situación esta conduciendo hacia un paulatino envejecimiento de la población y un cercano encogimiento en el número de nuevos entrantes dentro de la fuerza laboral.

En este contexto la tasa de dependencia de la población mayor, como porcentaje de la población en edad productiva, se ha incrementando sensiblemente, pasando de 10.3% en 1990, a 14.3% al año 2000, y se estima que llegue a 20.8% para el 2010.⁸ Tales circunstancias están ya presionado y presionarán aún más la solvencia económica del los diferentes sistemas de pensiones.

Además el sistema deja a una gran cantidad de trabajadores fuera del sistema, que en su mayoría son parte de la población pobre y que labora en la economía informal, de tal forma que al actual sistema tiene un bajo nivel de cobertura, dicha desigualdad se agrava con el hecho que 84% de la pensión recibida por estos trabajadores está subsidiada directamente por el estado, al haber sido insuficiente las cuotas que ellos mismos devengaron durante su vida laboral, de tal suerte que aquí también el Estado es el principal financiador de pensiones.⁹ Así, el sistema presenta un importante déficit, debido a que las contribuciones de los asegurados no

⁷ Resultados preliminares del Censo General de Población 2005, llevado a cabo por el INEGI.

⁸ OECD, 2001. Pag.223.

⁹ Lindert, K; et al. (2005) crearon un índice promedio de subsidio neto; con datos de cuenta nacionales idearon la siguiente fórmula: (total de beneficios pagados menos contribuciones totales recibidas) / (total de beneficios pagados).

son suficientes para financiar las pensiones de los jubilados, de hecho el gobierno federal realiza importantes transferencias para su sostenimiento

Asistencia social

Con $\frac{1}{4}$ parte de gasto en protección social, éste gasto denominado de asistencia social, se basa en transferencias unilaterales monetarias y en especie, dirigido a grupos identificados por su mayor nivel de marginación. El gasto incluye programas de asistencia social sectorial (educación, salud, vivienda), transferencias de ingreso y subsidios, programas de generación de ingresos (empleo temporal y capacitación), desarrollo rural e infraestructura social. Para este estudio sólo se analizarán los programas que han podido ser rastreados a través de las diferentes encuestas ingreso-gasto de las familias.

Progres-Oportunidades

Este programa de combate a la pobreza, combina exitosamente objetivos de corto plazo, como apoyo al ingreso familiar, con objetivos de largo plazo, como es la formación y acumulación de capital humano. Implementado en 1997, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) más tarde denominado Oportunidades. Este es un programa de transferencias monetarias y en especie condicionadas, formador de capital humano, ya que apoya tres áreas básicas de éste, educación, salud y alimentación. El componente educativo consta de becas y útiles escolares, mientras que el componente de salud implica un paquete gratuito de servicios básicos de salud, prevención y atención a la desnutrición a través de revisiones médicas y sesiones informativas sobre cuidados sanitarios, y la donación de suplementos alimenticios para niños menores de 2 años. Finalmente el componente alimenticio consta de una transferencia monetaria mensual a las familias, a condición de que los niños de las familias asistan a la escuela y a las revisiones de salud.

PROCAMPO (Programa de Apoyos Directos al Campo)

Este programa fue implementado para mitigar los efectos de las reformas del sector agrícola llevadas a cabo en los 90s y la liberalización comercial que fue suscrita a raíz de la entrada en vigor del TLCAN. Aplicado por primera vez en 1994 como un programa temporal y de transición (el cual se contempla eliminar con la culminación de liberalización agrícola en 2008), ha cambiado el anterior sistema de subsidios basado en los precios de garantía,¹⁰ por un sistema de pagos monetarios directos por hectárea cultivada tipo *lump sum*, fijados en función del historial de la superficie cultivada e independiente del nivel de producción. Por su impacto sobre los hogares rurales, vale la pena conocer el impacto real de éstas transferencias *lump sum* sobre la distribución de la renta y evaluar su nivel de progresividad.

Subsidio Eléctrico

¹⁰ Precios mínimos garantizados de las cosechas por el Estado a los agricultores, lo que implicaba un subsidio estatal.

La provisión del servicio eléctrico esta a cargo de empresas públicas, actualmente es subsidiado el 98% de los usuarios domésticos, dado que las tarifas están por debajo del coste de producción, con el fin de ajustar el subsidio de acuerdo a las necesidades propias del tipo de usuario, surgió una amplia gama de tarifas eléctricas que sólo ha complicado la administración del suministro eléctrico. Además dada la magnitud de éste subsidio, el cuál llegó a representar el 1% del PIB en el año 2000 (el mismo porcentaje de gasto destinado por parte del gobierno federal al combate a la pobreza); es justificable examinar el impacto redistributivo de éste subsidios sobre los ingresos de las familias.

Metodología del la Imputación de los Beneficios

Con base en le uso de microdatos (encuestas) se pretende calcular la incidencia de las transferencias. Así el enfoque de análisis de incidencia de los beneficios basado en Brennan (1976), combina el coste de proveer los servicios públicos con la información sobre el uso del servicio en cuestión, con el fin de generar distribuciones de los beneficios del gasto público. Este enfoque es bastante laborioso, aunque relativamente fácil de aplicar y en su utilización, es compatible tanto con medidas de gasto como de ingreso, donde otorga especial importancia a la obtención de una medida exacta del ingreso de los hogares, donde se debe de tomar en cuenta tanto el tamaño de los hogares como su nivel de ingreso, para su categorización por percentiles.

En cuanto a la cobertura de las encuestas de ingreso y gasto de los hogares, no se puede esperar que dicha cobertura del gasto público sea exhaustiva dadas las limitaciones inherentes. Además, siempre hay que considerar los fallos en la aplicación de las encuestas, así como la omisión o respuesta parcial a las preguntas. Por otro lado, el uso de los costes de los programas públicos como herramienta de análisis para valorar los beneficios recibidos por parte de las familias, puede distorsionar la magnitud de los beneficios debido a la ineficiencia administrativa del gobierno. Finalmente, aunque muchas veces el análisis de incidencia no da las soluciones a los problemas de mala gestión del gasto social, sí ayuda a identificar los fallos y por lo tanto a re-direccionar la política de gasto, que es lo que se pretende hacer en éste estudio.

Los Datos y su Tratamiento

En éste trabajo se ha recurrido a dos tipos de datos; los datos Macro, los cuales se han obtenido a través de varias fuentes especializadas, entre las que se encuentran los Anexos Estadísticos de los Informes Presidenciales, el Instituto Nacional de Estadística (INEGI), el Banco de México, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y varias Secretarías de Estado (Ministerios). Con esta información se han calculado las imputaciones de gasto social por familia y se ha contrastado la consolidación final de las Encuestas con los agregados nacionales.

La otra gran vertiente de información, los Micro-datos; los cuales son la base de éste análisis provienen de dos tipos de encuestas, la Encuesta Nacional de Salud (ENSA) y la Encuesta Nacional Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH). Ante la falta de encuestas continuas se ha recurrido a 4 ENIGH's, para los años de 1984, 1989, 1996 y 2002 básicamente por dos razones. Primero porque en meses previos a tales años se han dado cambios importantes en la legislación fiscal¹¹ e implantación de políticas de gasto social y con ello se pretende de la mejor manera posible captar sus efectos sobre las rentas de los hogares. Segundo, estas encuestas posibilitan la máxima cobertura en el tiempo, otorgando al análisis un cierto carácter dinámico y además son perfectamente comparables ya que comparten la misma metodología en su construcción; un mismo marco conceptual, mismos períodos de referencia, unidades de análisis, cobertura geográfica, instrumentos de captación, diseño muestral y procedimientos de operación de campo.

Conceptos de Renta

Para la mayor parte del análisis que ha de hacerse en éste trabajo se utilizará simplemente la Renta Familiar, que no es más que la suma de todos los ingresos compuestos por remuneraciones al trabajo, ingresos por negocios propios, cooperativas, sociedades, rentas de la propiedad con la excepción de transferencias. La razón se basa en el hecho de que la información básica es obtenida del ingreso y gasto familiar y sobre todo que, si bien puede existir cierto consenso en determinar un ingreso monetario familiar equivalente, a la hora de mostrar el ingreso no monetario, compuesto básicamente por transferencias se dificulta tal consenso, porque la escala de equivalencia a tomar en cuenta tendría variaciones sensibles para determinar las transferencias en educación, salud o pensiones.

El segundo concepto a contrastar es el de Renta Disponible; el cual se obtiene de añadir a la Renta Familiar las llamadas transferencia monetarias, que son los ingresos familiares provenientes de pensiones y jubilaciones, becas y beneficios de programas sociales. Finalmente con el fin de captar el efecto de las Transferencias en Especie sobre la distribución de la renta, se han de añadir precisamente éste tipo de transferencias como son la educación, salud y subsidios eléctricos a la Renta Disponible, con e fin de obtener la Renta Familiar Final.

Renta Familiar¹² ? Renta Disponible¹³ ? Renta Final¹⁴

Finalmente a través de las ENIGHs se identificaron a los individuos beneficiados de los diferentes programas de gasto público, a quienes se les imputarán el costo individual de cada programa, ya sea monetario o en especie. Debe decirse que en tanto las transferencias en

¹¹ Ver Anexo de Cambios Fiscales.

¹² Renta de Factores = Remuneración de factores de la producción

¹³ Renta Disponible = Renta después de Transferencias Monetarias

¹⁴ Renta Final = Renta después de Transferencias en Especie

monetarias como en especie una vez calculadas fueron contrastadas con las reportadas en cuentas nacionales o agregados macroeconómicos.

Transferencias Monetarias *Educación*

Combinando la matrícula estudiantil por nivel educativo¹⁵ y el gasto total en educación también por nivel educativo, se obtuvo el gasto por alumno. Para asignar el gasto educativo que recibe cada familia, primero se determinó el nivel educativo de los niños y jóvenes de acuerdo a su edad, una vez hecho esto, se distinguió entre estudiantes y no estudiantes, con el fin de excluir a los que no están estudiando. Posteriormente se hizo una última filtración de datos, para diferenciar entre estudiantes que asisten a escuelas públicas y privadas.

Salud

El ejercicio de incidencia se apoyará sobre dos tipos de encuestas, la ENIGH para cada año de referencia y la Encuesta Nacional de Salud (ENSA2000), y al final el gasto en salud será contrastado contra las cuentas nacionales. Dado que en México la dotación de los servicios públicos de salud está muy fragmentada, por un lado un sistema universal (SSA) para la población no asegurada y que no está en el sector formal de la economía, y por otro dos instituciones públicas (IMSS e ISSSTE) para trabajadores del sector privado y público, así como distintos servicios de salud de universidades públicas y de algunas empresas públicas, también se hubieron de identificar a los individuos beneficiados por cada institución, debido a que las transferencias por persona varían mucho entre ellas.

Posteriormente con base en información de la ENSA-2000 se construyeron precios sombra¹⁶ del coste de provisión de los servicios de salud por institución, como variable proxy del monto de transferencias por individuo y por familia. Para obtener el gasto promedio por persona, simplemente se tomó en cuenta el número de personas promedio que hicieron usos de estos servicios por familia,¹⁷ combinado con la probabilidad de asistencia al médico por sexo y edad.

Subsidio Eléctrico

A través del gastos en electricidad de las familias reportado en las ENIGHs se calculó su factura y por lo tanto la parte que es subsidiada. Para conocer la validez de la estimación se contrastó con la relación de datos agregados suministrados por la Secretaría de Energía. Dado que se encontró un pequeño sub-reporte, se puede tomar como buena la estimación de los subsidios a través de la ENIGH.

¹⁵ Con información oficial de la SEP.

¹⁶ Se ha tomado en cuenta los gastos promedio de bolsillo que hizo cada familia en la última visita al médico, por tipo de institución médica y por tipo de servicio: preventivo, curativo y hospitalarios.

¹⁷ Es importante notar que el número promedio de personas por hogar que hacen uso de los servicios médicos varía por tipo de servicio.

Transferencias Monetarias

Pensiones

Para calcular el monto de dinero recibido por concepto de pensiones, así como la identificación del tipo de institución proveedora (IMSS e ISSSTE), se recurrió a dos bases de datos de las encuestas. Primero se aisló el ingreso recibido por concepto de pensiones y posteriormente se identificó a la institución proveedora de la pensión ya que en las encuestas no está directamente estipulado, para ello se utiliza la base de datos que asocia a los servicios médicos.¹⁸

Becas

Para obtener la incidencia, simplemente se utilizaron las tablas de ingresos de las encuestas y se distinguió entre becas de origen público y privado incluyendo sólo a las públicas, ya que las privadas no son objeto de estudio. Por lo tanto la imputación se hizo directamente de acuerdo a lo declarado por las familias, para finalmente ser contrastado con el monto agregado destinado a becas reportado por el gobierno federal.

PROCAMPO (Programa de Apoyos Directos al Campo)

Para imputar las transferencias del programa de apoyo a la agricultura, simplemente se usaron los datos de la tabla de ingreso de las encuestas de 1996 y 2002 y se asignó directamente el monto de la transferencia a cada familia.

PROGRESA (Programa de Educación, Salud y Alimentación)

Debido a que las transferencias del programa de combate a la pobreza sólo se incorporaron en las encuestas a partir del año 2000, sólo se pudieron imputar para la encuesta del año 2002. La imputación a las familias fue directa, a través de las ENIGHs.

Incidencia de las Transferencias sobre las Familias

La Distribución del Gasto Social

Una vez calculadas las transferencias monetarias y en especie por hogar se ordenaron a través de decilas, usando como criterio la Renta Familiar Disponible obteniendo la distribución expresada en Tabla 1.

Observando la evolución de las transferencias totales, se aprecia un ligero cambio hacia una mayor progresividad a partir de 1989, ya que mientras las últimas dos decilas pierden en conjunto 8.4 puntos porcentuales en la captación de transferencias, las dos primeras decilas aumentan su participación en casi 4 puntos porcentuales. Sin embargo para los años siguientes apenas si existen cambios en la distribución de las prestaciones, sí acaso una ligera pérdida en el posicionamiento de las dos primeras decilas en el año 2002 con respecto al año 1989. En general, la distribución ha cambiado poco y sigue siendo muy desigual, ya que la

¹⁸ Construida previamente para el análisis de incidencia de salud.

última decila recibe casi tres veces más prestaciones que la primera, estando todavía lejos de países con políticas sociales más igualitarias.¹⁹

Tabla 1
Distribución Porcentual del Total de Transferencias

Decila	1984	1989	1996	2002
1	3.67	5.57	5.30	5.11
2	5.59	7.68	7.02	7.06
3	6.56	7.89	8.02	8.03
4	7.87	9.30	9.01	8.86
5	7.72	8.88	8.90	9.14
6	9.65	10.49	10.41	10.46
7	10.90	11.34	11.33	10.71
8	12.55	11.77	11.61	11.32
9	17.32	12.52	13.62	14.95
10	18.17	14.57	14.77	14.35

Nota: Ajustados por el Factor de Altímir

Las transferencias desagregadas

Considerando las transferencias en forma desagregada (Tabla 2), se evidencia el peso de la educación y la salud como los principales elementos de política social. Por su parte, aunque las transferencias monetarias se han incrementado, éstas distan de tener los niveles de países desarrollados, ya que se concentran en pensiones contributivas y programas anti-pobreza, debido a que apenas existen ayudas contra el desempleo o pensiones universales. Se deduce así, que la concentración de las transferencias en salud y educación, muestran de algún modo la debilidad de un estado de bienestar que pretende ser moderno. En cuanto a la estructura de transferencias recibidas por decila durante el lapso de estudio, se observa una cierta corrección en favor de las decilas más desfavorecidas.

Así en las transferencias en educación, las cuáles representan una buena parte del total de las transferencias, la última decila redujo a la mitad la porción de transferencias recibidas, pasando de 8.29% en 1984 del total de transferencias a 4.22% en el año 2002; sin embargo todavía las transferencias educativas siguen un patrón regresivo, con mayores transferencias a medida que aumenta los ingresos de las decilas.

La salud por su parte, segunda fuente de transferencias, presenta una estructura menos desigual que la educación. Pese a ello existe cierta regresividad, la cuál se ha corregido ligeramente durante los 18 años que contempla el estudio, de tal manera que mientras en 1984 la última decila recibía alrededor de 2.6 veces más recursos que la primera, en el año 2002 aunque continuaba recibiendo más transferencias, ya únicamente recibía 1.4 veces más.

¹⁹ En el caso de España para el año 1990, con la excepción de la primera decila que recibía una cantidad un poco menor, el resto de las decilas registraban transferencias públicas prácticamente similares. Calonge y Manresa 1997.

Tabla 2
Distribución Desagregada de las Transferencias Públicas

Decillas	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
1984											
Pensiones	0.15	0.31	0.54	0.46	0.32	0.67	1.31	1.97	3.01	4.76	13.49
Becas	0.00	0.00	0.02	0.00	0.01	0.38	0.07	0.07	0.85	0.31	1.71
Educacion	1.66	2.73	2.93	3.74	3.89	4.71	5.48	5.75	8.61	8.29	47.81
Salud	1.86	2.55	3.07	3.67	3.51	3.89	4.03	4.76	4.85	4.80	36.99
Monetarias	0.15	0.31	0.56	0.46	0.32	1.05	1.39	2.04	3.86	5.07	15.20
En Especie	3.52	5.28	6.00	7.41	7.40	8.60	9.52	10.51	13.46	13.10	84.80
Total Prest.	3.67	5.59	6.56	7.87	7.72	9.65	10.90	12.55	17.32	18.17	100.00
1989											
Pensiones	0.44	1.07	0.64	0.85	1.32	1.26	1.41	1.50	2.12	2.31	12.93
Becas	0.01	0.00	0.01	0.03	0.00	0.05	0.06	0.06	0.02	1.31	1.56
Educacion	2.14	3.02	3.46	4.31	3.81	4.88	5.44	5.52	5.79	6.11	44.49
Salud	2.87	3.39	3.56	3.81	3.44	3.91	3.93	4.11	3.89	3.64	36.55
Sub. Electric.	0.10	0.19	0.22	0.30	0.30	0.40	0.49	0.58	0.70	1.20	4.48
Monetarias	0.45	1.08	0.64	0.88	1.33	1.30	1.47	1.56	2.15	3.62	14.48
En Especie	5.12	6.60	7.24	8.42	7.56	9.18	9.87	10.21	10.37	10.95	85.52
Total Prest.	5.57	7.68	7.89	9.30	8.88	10.49	11.34	11.77	12.52	14.57	100.00
1996											
Pensiones	0.20	0.71	0.66	0.92	1.04	1.04	1.44	1.54	3.04	3.82	14.42
Becas	0.07	0.10	0.10	0.08	0.05	0.11	0.08	0.05	0.10	0.20	0.95
Pro Campo	0.34	0.41	0.34	0.23	0.23	0.27	0.17	0.19	0.18	0.57	2.93
Educacion	2.66	3.41	4.30	4.93	4.68	5.76	6.18	6.30	6.55	5.59	50.36
Salud	1.87	2.10	2.30	2.43	2.40	2.64	2.79	2.73	2.74	2.58	24.57
Sub. Electric.	0.17	0.29	0.33	0.42	0.51	0.59	0.66	0.80	1.01	2.02	6.78
Monetarias	0.60	1.22	1.09	1.23	1.33	1.42	1.70	1.79	3.32	4.59	18.29
En Especie	4.70	5.80	6.93	7.77	7.58	8.99	9.63	9.83	10.30	10.19	81.71
Total Prest.	5.30	7.02	8.02	9.01	8.90	10.41	11.33	11.61	13.62	14.77	100.00
2002											
Pensiones	0.60	0.66	0.74	0.80	0.76	1.45	1.85	2.80	3.29	5.05	18.00
Pro Campo	0.10	0.12	0.12	0.13	0.09	0.14	0.12	0.13	0.07	0.51	1.53
Progresá	0.67	0.72	0.72	0.68	0.56	0.49	0.26	0.12	0.10	0.02	4.34
Becas	0.06	0.11	0.14	0.13	0.11	0.27	0.15	0.18	1.92	0.64	3.71
Educacion	2.09	3.26	3.89	4.40	4.70	4.99	5.18	4.78	6.23	4.22	43.74
Salud	1.49	1.98	2.16	2.40	2.55	2.69	2.64	2.71	2.59	2.44	23.65
Sub. Electric.	0.11	0.20	0.27	0.33	0.37	0.42	0.50	0.60	0.75	1.48	5.03
Monetarias	1.43	1.61	1.71	1.74	1.52	2.36	2.38	3.23	5.38	6.22	27.58
En Especie	3.68	5.45	6.32	7.13	7.62	8.10	8.33	8.09	9.57	8.13	72.42
Total Prest.	5.11	7.06	8.03	8.86	9.14	10.46	10.71	11.32	14.95	14.35	100.00

Elaboración propia con información de las ENIGHs y Cuentas Nacionales.

La otra transferencia en especie, el subsidio eléctrico, presenta una estructura bastante regresiva, la cual incluso ha empeorado ligeramente; así por sólo citar el año 2002, la última decila recibió 13 veces más transferencias que la primera. Además por si esto no fuese suficientemente desigual, la participación total de transferencias destinadas al subsidio eléctrico superó ligeramente al programa de combate a la pobreza Progresá-Oportunidades, el cuál sí está enfocado hacia los más pobres.

En cuanto a las transferencias monetarias, la participación de las pensiones dentro de las trasferencias totales luego de registrar un ligero descenso en 1989, ha aumentado de manera

importante hasta alcanzar el 18% del total de transferencias para el último año de estudio. Lo desafortunado de ello es que la estructura por decila favorece a los mayores ingresos, donde la tendencia ha empeorado después de haber registrado en los años 1989 y 1996 una leve mejoría en su distribución. El hecho de que las pensiones sean contributivas en su mayoría, condiciona ampliamente su efecto progresivo y explica en buena medida que el agregado de las primeras 5 decilas sea menor a la participación de la última decila.

Las becas tienen un comportamiento similar, sólo que en este caso la cantidad total destinada a becas es muy pequeña y apenas ha registrado cambio en su estructura, con un ligero aumento en la participación de las primeras decilas para el año 2002, es notoria su escasa presencia para los primeros dos años de estudio.

Respecto al programa de ayuda a la agricultura (Procampo), aparte de no ser muy significativo dentro del total de transferencias, presenta un cierto cambio, desde un sistema ligeramente progresivo en 1996 hacia un sistema casi proporcional para el año 2002, con un importante beneficio para la última decila. Finalmente el programa de combate a la pobreza, confirma que es el único que presente una clara tendencia progresiva, con una proporción destinada a la primera decila mayor en 43 veces que la destinada a la última decila, el único inconveniente es que este programa apenas captura el 4.34% del total de transferencias, cantidad incluso menor que el absorbido por el subsidio eléctrico el cual es altamente desigual.

Coefficiente de Gini y de Concentración

A diferencia del análisis impositivo, en las transferencias los menores índices de concentración implican mejor distribución para los ingresos más bajos, de hecho cuando se tornan negativos, indican que los recursos transferidos se concentran hacia las decilas con menores ingresos.

De acuerdo con la Tabla 3 los valores que representan las transferencias totales han estado disminuyendo durante el período de análisis hasta acumular una caída del 46%. Por tipo de transferencias, se observa una caída aún mayor (64%) en el ya de por sí bajo índice de concentración de las transferencias en especie, en tanto que las transferencias monetarias también muestran un coeficiente con una evolución a la baja, 43% menos que en el año de inicio del análisis.

De manera aún más desagregada por tipo de transferencia; se observa que las transferencias totales en educación también han disminuido su índice de concentración (116%) en beneficio de las decilas con menores ingresos, lo que indica que el gasto público en educación muestra una clara evolución hacia una mayor progresividad, sin embargo a pesar de dicha disminución, el índice continúa siendo positivo, lo que implica que la educación todavía beneficia a las decilas menos pobres.

Tabla 3
Índices de Gini y de Concentración para los Hogares

Índice de Gini	1984	1989	1996	2002
Ingreso Disponible	0.5002	0.5864	0.5230	0.5084
	0.0087	0.0136	0.0103	0.0047

Índices de Concentración

Tipos de Transferencia	1984	1989	1996	2002
Transferencias Totales	0.2334	0.1561	0.1793	0.1589
	0.0084	0.0048	0.0049	0.0046
En Especie	0.2197	0.1409	0.1586	0.1333
	0.0078	0.0042	0.0045	0.0042
Monetarias	0.3974	0.2776	0.3281	0.2760
	0.0522	0.0251	0.0198	0.0148
Educación	0.2476	0.1747	0.1410	0.1146
	0.0089	0.0048	0.0064	0.0056
Salud	0.1096	0.0424	0.0615	0.0648
	-0.0060	0.0035	0.0028	0.0027
Pensiones	0.3823	0.2660	0.3986	0.4147
	0.0556	0.0247	0.0223	0.0175
Becas	0.6596	0.6980	0.0956	0.3523
	0.0618	0.1296	0.0646	0.0424
Subsidio Eléctrico		0.3657	0.3773	0.3786
		0.0095	0.0090	0.0077
ProCampo			0.0891	0.1637
			0.0455	0.0397
Progesa-Oportunidades				-0.2915
				0.0114

Nota: Elaboración propia con base en diferentes ENIGHs, los números pequeños debajo de cada índice expresan su desviación estándar.

Por su parte el coeficiente de concentración de las transferencias totales en salud también muestra una tendencia decreciente, que hacen que este tipo de transferencias sean casi neutrales, después de tener cierta preferencia hacia los mayores ingresos. Si bien el sistema en su conjunto, presenta un ligero sesgo hacia la progresividad, conducido y soportado en su totalidad por los servicios universales prestados por la SSA, los cuales benefician a la "población abierta"²⁰.

Las pensiones muestran los mayores coeficientes de concentración aunque aún son menores a sus respectivos índices de Gini, implicando aún un efecto redistributivo positivo, sin embargo su

²⁰ Cuando se hace un análisis por tipo de institución proveedora de salud, existen divergencias importantes

evolución ha sido hacia una mayor regresividad, registrado por el aumento en los coeficientes de concentración. Por lo tanto se puede decir que la alta concentración de la renta permite que las transferencias vía pensiones tengan un efecto redistributivo positivo, no por su orientación redistributiva.

Por su parte la evolución de las transferencias vía becas, de mostrar una fuerte regresividad, -ya que para los años 1984 y 1989 su distribución sobre las familias era peor que la ya de por sí desigual distribución de la renta- mejoró radicalmente hasta casi ser neutral en 1996, para después empeorar un poco al aumentar el coeficiente de concentración en 2002. Sin embargo tal empeoramiento no ha sido tan grande como para regresar a los valores de los años 80s, ya que al menos se registra un cierto efecto redistributivo positivo.

Los valores de los coeficientes de concentración para el subsidio eléctrico se encuentran entre los más altos de todas las transferencias, de tal modo que tienden a concentrarse en las decilas con mayores ingresos, a parte de que no se observa una evolución a favor de las decilas con menores rentas. En contraste el programa de ayudas para el combate a la pobreza, se muestra claramente progresivo a favor de los menores ingresos, al mostrar el coeficiente de concentración menor de todas las transferencias. Mientras que las ayudas a la agricultura de aproximarse a la neutralidad en 1996, posteriormente empeora de forma ligera, al registrarse un aumento en el coeficiente de concentración.

La Progresividad de los Transferencias

Con base en el Índice de Kakwani, el cuál trata de cuantificar la desproporcionalidad de las transferencias y por lo tanto la distancia entre la curva de Lorenz de la renta disponible y la de concentración de dicha transferencia, se pretende capturar la progresividad de las transferencias.

Así con base en la Tabla 4, se aprecia un incremento del 31% en el índice de progresividad de las transferencias totales en los 18 años del periodo de estudio, vale la pena decir que a pesar de esta evolución positiva en el índice de progresividad, el año de 1989 presentó el mayor valor del índice de Kakwani, declinando después ligeramente. Por tipo de transferencias, las denominadas en especie registran un mayor índice que las monetarias, sin embargo son éstas últimas las que han tenido un aumento de su progresividad más explosivo,²¹ 126% contra 33%.

Desagregando, la educación en su conjunto se muestra considerablemente progresiva con un aumento en su índice de casi 56%, y un valor de 0.393 en el 2002. (Tabla 5, Anexo) Las transferencias en salud también se muestran bastante progresivas, incluso mayor que la

²¹ En parte explicado por la incorporación de más transferencias de éste tipo.

educación, con altos valores en el índice de Kakwani y un aumento del 13.6% durante el período analizado²² (Tabla 6, Anexo).

Tabla 4
Índice de Kakwani por Tipo de Transferencia

Tipo de Transferencias	1984	1989	1996	2002
Transferencias Totales	0.2667	0.4303	0.3437	0.3495
	0.0116	0.0143	0.0111	0.0064
Transferencias en Especie	0.2805	0.4455	0.3643	0.3751
	0.0114	0.0142	0.0109	0.0062
Transferencias Monetarias	0.1027	0.3088	0.1948	0.2324
	0.0525	0.0284	0.0223	0.0154
Educación	0.2525	0.4149	0.3819	0.3938
	0.0121	0.0144	0.0121	0.0074
Salud	0.3906	0.5441	0.4616	0.4436
	0.0104	0.0140	0.0107	0.0054
Pensiones	0.1179	0.3204	0.1244	0.0937
	0.0557	0.0821	0.0247	0.0181
Becas	-0.1594	-0.1116	0.4274	0.1561
	0.0629	0.1301	0.0653	0.0426
Subsidio Eléctrico		0.2207	0.1456	0.1298
		0.0142	0.0126	0.0079
ProCampo			0.4339	0.3447
			0.0461	0.0396
Progesa-Oportunidades				0.7999
				0.0125

Nota: La progresividad de las transferencias se mide con respecto al Ingreso Disponible
La cifra que se encuentra por debajo de cada índice de Kakwani es su desviación estándar.

En cuanto a la progresividad las transferencias vía pensiones ha estado disminuyendo su valor hacia valores casi neutrales, con un caída del 20% en el lapso de 18 años. Por su parte las becas han hecho un importante cambio positivo de sus índices, sin embargo el último año de análisis aunque ya muestra progresividad, éste aún es demasiado bajo. Efecto contrario muestra el escasamente progresivo subsidio eléctrico, así se explica como la ya insuficiente progresividad registrada en 1996 ha empeorado aún más para 2002 (registrando una caída de 41% en su valor), lo que evidencia la nula lógica redistributiva de este tipo de transferencia. De igual modo el valor del índice para las ayudas a la agricultura sufre un deterioro de 20. Finalmente el índice del programa de combate a la pobreza muestra la progresividad más alta de todas las transferencias.

²² Sin embargo cuando se observa la evolución por institución proveedora aparecen diferencias importantes.

De acuerdo a lo anterior, las transferencias se pueden dividir en dos grupos por su nivel de progresividad, por encima del valor registrado por el agregado de las transferencias se encuentra la educación, la salud, y los programas de transferencias monetarias Procampo y Progres-Oportunidades, en contraste, por debajo índice de las transferencias totales, están las pensiones, becas y el subsidio eléctrico.

En general se puede decir que aunque las transferencias en términos absolutos todavía benefician con mucho a los ingresos más altos, la alta desigualdad de la renta existente, propicia que las transferencias sean redistributivas a favor de las familias con menores ingresos, a pesar de que algunas transferencias muestren índices de progresividad relativamente modestos.

En suma para que la política social sea completamente exitosa, han de reforzarse tanto las cantidades del presupuesto destinadas en términos absolutos a la cobertura social, así como también una corrección y redirección de las transferencias ya existentes que han mostrado ser regresivas. Sólo con una estrategia de largo plazo y corrección en la política de transferencias sociales será posible compensar, aunque sea parcialmente la altamente desigual distribución de la renta existente.

Efecto Redistributivo de las Transferencias

A través el Índice de Reynolds-Smolensky se contrastarán los tres conceptos de ingreso ya antes definidos, con el fin de conocer el efecto que tienen las transferencias tanto monetarias como en especie sobre la mejora o empeoramiento de la distribución de la renta.

Primero, durante el lapso de estudio se advierte una creciente importancia de las transferencias monetarias en la mejora de la distribución de la renta, ya que mientras en 1984 sólo contribuían con un 0.3% en la mejoría de la distribución de la renta, ya para el año 2002 se había más que quintuplicado y lo hacían en 1.6%, sin embargo esta cantidad aún es baja en comparación con las transferencias en especie. Así de acuerdo con la Tabla 3.28, las transferencias en especie siempre han sido las protagonistas en la re-distribución de la renta y también muestran aumentos en su efecto re-distributivo en los últimos 18 años, pasando de mejorar la distribución en tan sólo un 4.3% al principio del período hasta terminar con casi un 7% según el Índice de Reynolds-Smolensky normalizado.

Finamente las transferencias en su conjunto contribuyen de manera importante al mejoramiento del índice de Gini y por la tanto de la distribución de la renta y prácticamente han duplicado su efecto re-distributivo al contribuir en la mejoría de la distribución de la renta de 4.5% a 8.5%. Sin embargo dicha mejora es sostenida en su mayoría por las transferencias en especie, las cuales contribuyeron en 2002 con el 81% del total del efecto redistributivo, a pesar de haber perdido participación dentro del total de transferencias.

Tabla 7
Coeficientes de Gini* antes y después de Transferencias

Tipo de Ingreso	1984	1989	1996	2002
Ingreso sin Transferencias	0.5017 0.0087	0.5916 0.0135	0.5286 0.0104	0.5168 0.0048
Ingreso con Transf. Monetarias	0.5002 0.0087	0.5864 0.0136	0.5230 0.0103	0.5084 0.0047
Ingreso con Transf. en Especie	0.4787 0.0084	0.5511 0.0135	0.4830 0.0098	0.4730 0.0046

La cifra que se encuentra por debajo de cada coeficiente es su desviación estándar.

*/ Nivel de Confianza del 95%

Índice Reynolds-Smolensky Normalizado antes y después de Transferencias

Efecto Redistributivo	1984	1989	1996	2002
Transferencias Monetarias ¹	0.0030	0.0088	0.0107	0.0162
Transferencias en Especie ²	0.0430	0.0602	0.0764	0.0696
Total ³	0.0458	0.0684	0.0864	0.0847

1/ Ing sin ninguna Trans. / Ing con Trans. Monetarias

2/ Ing. con Trans. Monetaria/Ing. con Trans. Especie

3/ Ing sin ninguna Transf / Ing. con Transf. Monetarias y en Especie

Nota: Elaboración propia con datos de diferentes ENIGHs

Curvas de Concentración y de Lorenz

Para reforzar el análisis hecho hasta ahora con los índices empleados, se utilizarán y compararan curvas de concentración de las trasferencias así como también las curvas de Lorenz de la distribución de la renta para diferentes períodos.

Así de acuerdo con los Gráficos de 1 y 2, las curvas de concentración tanto de las trasferencias monetarias como en especie se encuentran entre la línea de equidad y la curva de Lorenz de la renta disponible, lo que implica que su distribución es más igualitaria que el de la renta per se. Sin embargo existen diferencias importantes entre ambos años; mientras la curva de concentración de las trasferencias en especie para el año 2002 está más cerca de la línea de equidad que la de 1984, es además casi paralela a dicha curva, lo que implica una cuasi-equidad. En el caso de las trasferencias monetarias, también la curva de concentración se acerca más a la línea de equidad en 2002, mientras que en 1984 existen puntos en los que las curva de concentración de trasferencias monetarias casi roza la curva de Lorenz de la renta disponible.

Gráfico 1

Curvas de Lorenz del Ingreso Disponible y de Concentración de las Transferencias en 1984

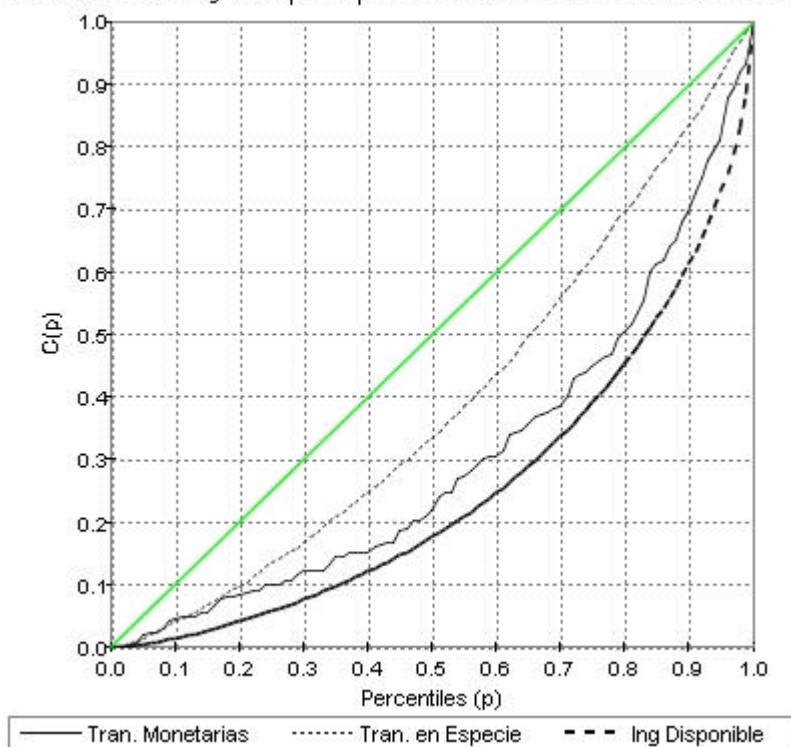
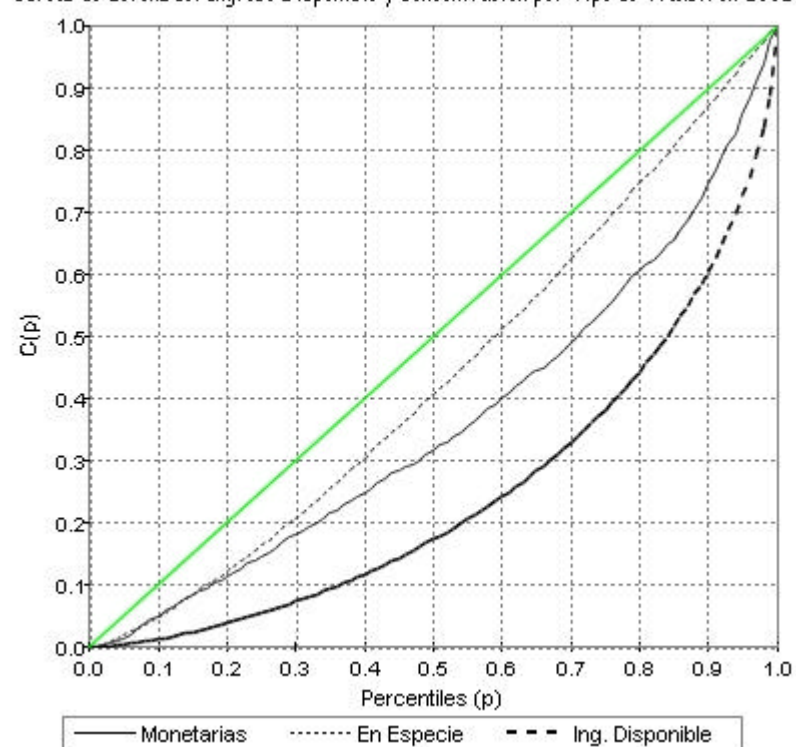


Gráfico 2

Curvas de Lorenz del Ingreso Disponible y Concentración por Tipo de Transf. en 2002



Conclusiones

A lo largo de este trabajo después de un análisis variado sobre la distribución de las transferencias y sus efectos redistributivos, se ha encontrado una evolución de éstas hacia una mayor progresividad. Si bien las transferencias en su conjunto son mayores en términos absolutos para las decilas con mayores ingresos, en términos relativos con el nivel de renta, la relación se invierte, trayendo consigo resultados interesantes.

Así, tanto las transferencias monetarias como en especie son progresivas de acuerdo al índice de Kakwani, sin embargo éstas últimas son las que presentan una mayor progresividad, casi el doble; además de que las monetarias en los últimos años han estado mostrando una creciente progresividad.

Finalmente, cuando se toma en cuenta la evolución del impacto redistributivo en los 18 años que contempla el período de estudio, es interesante notar como el efecto redistributivo del total retransferencias se ha duplicado en los últimos años, de tal modo que el mejoramiento en la distribución de la renta para 2002 es de un 8.5%, después de transferencias. Esta mejoría ha recaído mayoritariamente en las transferencias en especie (82%), sin embargo es de destacar la muy favorable evolución que han tenido las transferencias monetarias a partir de 1996, en parte por la inclusión en el análisis del programa de combate a la pobreza y las ayudas agrícolas.

En general se puede decir que aunque las transferencias en términos absolutos todavía benefician con mucho a los ingresos más altos, la alta desigualdad de la renta existente, propicia que las transferencias sean redistributivas a favor de las familias con menores ingresos, a pesar de que algunas transferencias muestren índices de progresividad relativamente modestos. Por su parte los programas que presentan mayores niveles de progresividad son todos los programas con cobertura universal como son los servicios médicos de la SSA y los niveles de educación pre-primaria, primaria y secundaria, así como los programas sociales enfocados hacia los menores ingresos, como el programa Progresa-Oportunidades. Para ello se ha de crear de toda una red de apoyos a los estudiantes de escasos recursos, que impliquen becas, alimentación, transporte y útiles escolares a través de un esquema de transferencias condicionadas. Por su parte el sistema de salud necesita una reforma integral, universalizando los servicios y unificando las diferentes instituciones públicas proveedores de salud. De ésta manera se eliminará la duplicidad de servicios, aprovecharán las economías de escala y de ámbito y se ahorrarán recursos. En el caso de un escenario falto de reformas, al menos se exige una creciente financiación del sistema SSA con transferencias públicas, para expandir su cobertura y elevar la calidad de sus servicios, ya que se ha visto que la población más beneficiada por los servicios de salud de la SSA está compuesta por los sectores más empobrecidos de la sociedad.

En suma para que la política social sea completamente exitosa, han de reforzarse tanto las cantidades del presupuesto destinadas en términos absolutos a la cobertura social, así como también una corrección y redirección de las transferencias ya existentes que han mostrado ser regresivas. Sólo con una estrategia de largo plazo y corrección en la política de transferencias sociales será posible compensar, aunque sea parcialmente la altamente desigual distribución de la renta existente.

Apéndice Teórico

Existe una abundante literatura con igualmente una gran cantidad de índices de desigualdad, algunos contienen simplemente propiedades estadísticas y otros involucran también juicios de valor, de esta manera surge una importante disyuntiva en el momento de elegir un índice, la cuál consiste en buscar un equilibrio entre atractivo estadístico y facilidad de interpretación con contenido normativo.

Índice de Gini

Este índice está muy asociado con la curva de Lorenz y es capaz de capturar la desigualdad expresada en ella a través de un número, de tal modo que facilita el análisis comparativo permitiendo una “ordenación completa” de las distribuciones del ingreso, mientras que la curva de Lorenz prevé solo una “ordenación parcial”, ya que solo algunos pares de distribución pueden ser comparados. Así, el coeficiente de Gini mide el área existente entre la línea de 45° y la curva de Lorenz como una fracción del área total que se encuentra por debajo de la línea de 45°.

$$G = \frac{A}{A+B} = 2A = 2 \left[\frac{1}{2} - B \right] = 1 - 2B \quad (\text{a.1})$$

$$G = 1 - 2 \int_0^1 L(p) dp$$

Coeficiente de Concentración

Se le llama al área que se encuentra entre la Curva de Concentración y la línea de 45°, de manera análoga como lo hace el Coeficiente de Gini. Sus valores se encuentran entre -1 para concentraciones sobre los ingresos más bajos de la variable en cuestión y +1 cuando la concentración se acentúa sobre los estratos con más ingresos, mientras que 0, indica una distribución neutral, lo que implica que cada persona o decila presenta una misma participación en la variable. Así, para el caso donde se analizan los efectos que tiene una transferencia determinada sobre el ingreso, el coeficiente de concentración para el ingreso post-transferencia es:

$$C_{Y-B} = 1 - 2 \int_0^1 L_{Y-B}(p) dp \quad (\text{a.2})$$

Y para las transferencias es:

$$C_B = 1 - 2 \int_0^1 L_B(p) dp$$

Analizando el efecto que una transferencia tiene sobre el ingreso se define a la curva de Lorenz pre-transferencia $L_B(p)$ como:

$$p = F(z) \Rightarrow L(p) = \int_0^z \frac{yf(y)dy}{m} \quad (\text{a.3})$$

Mientras que la curva de concentración post-transferencia L_{Y-B} se define:

$$p = F(z) \Rightarrow L_{Y-B}(p) = \int_0^z \frac{[y - b(y)]f(y)dy}{m(1-g)} \quad (\text{a.4})$$

La curva de concentración de impuesto L_B se expresa:

$$p = F(z) \Rightarrow L_B(p) = \int_0^z \frac{b(y)f(y)dy}{mg} \quad (\text{a.5})$$

Donde la relación de las tres curvas es:

$$L_Y \equiv gL_B + (1-g)L_{Y-B} \quad (\text{a.6})$$

Lo cual muestra que la curva de Lorenz L_Y del ingreso pre-transferencia es un promedio ponderado de las curvas de concentración de transferencias L_B y del ingreso post-transferencia L_{Y-B} . Por lo tanto

$$L_{Y-B} \geq L_Y \Leftrightarrow L_B \leq L_Y \quad (\text{a.7})$$

Esta desigualdad indica que para que el ingreso post-transferencia sea más equitativo que el ingreso pre-transferencia, la transferencia sobre el ingreso deberá ser más equitativo que el ingreso pre-transferencia

Teorema de Jakobson-Fellman²³

Sea $\frac{d[b(y)/y]}{dy} \leq 0, \forall y \Leftrightarrow L_B \leq L_{Y+B} \leq L_Y$ para cada distribución pre-transferencia $F(y)$.

²³ Kakwani de forma independiente desarrolló el contenido del teorema.

Como se puede observar el teorema de Jakobson-Fellman hace posible la expresión anterior, demostrando que el bienestar aumenta después de una transferencia progresiva, dada la aversión a la desigualdad de la función de bienestar social.

Índice de Kakwani y Progresividad

La pregunta que surge ahora es como capturar esa nueva desproporcionalidad creada por un transferencia progresiva y su efecto redistributivo en el ingreso. En este sentido un índice de progresividad tiene la ventaja de capturar en un número la estructura de transferencias $b(y)$ y la distribución de la renta pre $f(y)$ y post $f'(y)$ transferencias.

Observando la figura A.2, la desproporcionalidad de un impuesto o transferencia²⁴ progresiva se aprecia en la distancia existente entre las curvas L_Y y L_B , de tal manera que a mayor sea la separación entre ellas mayor será el efecto de desproporcionalidad. Esta idea se complementa con lo señalado por Musgrave y Thin quienes dijeron que entre más desigual sea la distribución del ingreso antes de una transferencia progresiva, más potente será su efecto ecualizador.

De esta manera surge el índice de Kakwani, el cuál mide la progresividad en términos de la separación de las curvas L_Y y L_B , a través de un índice que calcula dos veces el área existente entre ambas curvas.

$$\Pi^K = 2 \int_0^1 [L_Y(p) - L_B(p)] dp \quad (a.8)$$

También expresado como

$$\Pi^K = G_B - C_Y \quad (a.9)$$

Así, Π^K aumentará, si la progresividad de una transferencia es incrementada para cada nivel de ingreso, mientras la distribución del ingreso pre-transferencia permanezca constante, aumentando así la progresividad efectiva.

Debe decirse que los límites de éste índice, dependerán de la desigualdad de la distribución pre-transferencia y son $(-I + G_y)$ como límite inferior y $(I + G_y)$ como límite superior.

Índice de Reynolds –Smolensky y Efecto Redistributivo

Otro resultado basado en los análisis de Jakobsson et al. y Kakwani, es la vinculación del efecto redistributivo (ocasionado por una transferencia) con el cambio en la curva de concentración post-transferencia L_{Y+B} cuando la distribución del ingreso pre-transferencia

²⁴ En un principio solo se contempló este análisis para los impuestos.

permanece fija. De esta manera entre mayor sea la separación entre las curvas pre y post transferencia, mayor será el efecto redistributivo. Por lo tanto “ *la distancia [$L_{Y+B}(p) - L_Y(p)$] es esa fracción del ingreso total post-transferencia que pasó de los ingresos altos ($100(1-p)\%$) a los ingresos bajos ($100p\%$) por la presencia de la progresión en el impuesto.*” Esta distancia es expresada a través del llamado índice de Reynolds y Smolensky (RS) como:

$$\Pi^{RS} = 2 \int_0^1 [L_{Y+B}(p) - L_Y(p)] dp \quad (a.10)$$

Utilizando la terminología de coeficientes de Gini y curvas de concentración, la expresión se sintetiza en:

$$\Pi^{RS} = G_Y - C_{Y+B} \quad (a.11)$$

Dado que efecto redistributivo y desproporcionalidad son caras de la misma moneda, reagrupando la identidad (1.20), se tiene:

$$L_{Y+B} - L_Y \equiv \frac{g}{1-g} (L_Y + L_B) \quad (a.12)$$

En forma de índices:

$$\Pi^{RS} = \frac{g}{1-g} \Pi^K \quad (a.13)$$

Esta última ecuación evidencia como el efecto redistributivo es determinada por la desproporcionalidad y el nivel de transferencia, expresado a través del cociente de transferencias.

Anexo Tablas

Tabla 5

Transferencias en Educación por Nivel Educativo

Coefficiente de Concentración

Tipo deTransferencia	1984	1989	1996	2002
Total	0.2476	0.1747	0.1410	0.1146
	0.0089	0.0048	0.0064	0.0056
Pre-Primaria	-0.0616	-0.0933	-0.0744	-0.0495
	0.0144	0.0089	0.0144	0.0109
Primaria	0.0139	-0.0262	-0.0490	-0.0653
	0.0085	0.0060	0.0066	0.0063
Secundaria	0.2416	0.1620	0.1413	0.0992
	0.0122	0.0076	0.0099	0.0089
Bachillerato	0.4249	0.3197	0.3289	0.2809
	0.0174	0.0115	0.0150	0.0127
Superior	0.5375	0.4528	0.5413	0.4810
	0.0242	0.0152	0.0160	0.0143

Indice de Kakwani

Tipo deTransferencia	1984	1989	1996	2002
Total	0.2525	0.4149	0.3819	0.3938
	0.0121	0.0144	0.0121	0.0074
Pre-Primaria	0.5618	0.6797	0.5973	0.5579
	0.0171	0.0164	0.0175	0.01203
Primaria	0.4863	0.6126	0.5719	0.5737
	0.0121	0.0151	0.0124	0.0080
Secundaria	0.2586	0.4244	0.3768	0.4092
	0.0149	0.0156	0.0142	0.0102
Bachillerato	0.0753	0.2667	0.1941	0.2275
	0.0194	0.0177	0.0183	0.0136
Superior	-0.0373	0.1336	-0.0183	0.0274
	0.0254	0.0200	0.0189	0.0150

Nota: Elaboración propia con información de las ENIGHs

Tabla 6
Transferencias en Salud por Tipo de Institución
Indices de Concentración

Tipo deTransferencia	1984	1989	1996	2002
Total	0.1096 -0.0060	0.0424 0.0035	0.0615 0.0028	0.0648 0.0027
SSA	-0.0697 0.0131	-0.0574 0.0072	-0.1237 0.0052	-0.1136 0.0050
IMSS	0.1752 0.0013	0.0868 0.0087	0.2264 0.0078	0.1983 0.0067
ISSSTE	0.3690 0.0207	0.2277 0.0141	0.4786 0.0116	0.4720 0.0108

Indices de Kakwani

Tipo deTransferencia	1984	1989	1996	2002
Total	0.3906 0.0104	0.5441 0.0140	0.4616 0.0107	0.4436 0.0054
SSA	0.5612 0.0130	0.6438 0.0153	0.6467 0.0114	0.6219 0.0068
IMSS	0.3250 0.0158	0.4996 0.0162	0.2967 0.0129	0.3101 0.0082
ISSSTE	0.1311 0.0228	0.3566 0.0195	0.0444 0.0156	0.0364 0.0118

Nota: Elaboración propia con información de las ENIGHs

Referencias

BBVA-Bancomer; 2003. Situación del Régimen Fiscal. Dirección de Estudios Económicos México, D.F.

Bandrés E.; 1993. La eficacia redistributiva de los gastos sociales. Una aplicación al caso español (1980-1990). I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza. Vol. VII. Fundación Argentaria.

Barceinas F. y Raymond J.; 2006 Capital humano y desigualdad del ingreso en México, 1984-2000. Investigación Económica, Vol LXV, nº 256, págs. 71-102.

Barceinas F. y Raymond J.; 2003. ¿Es rentable para el sector público subsidiar la educación en México?, 2006. Investigación Económica, nº 244. Abril-Junio 2003. Págs. 141-163.

Barr, Nicholas (1993). The Economics of the Welfare State. Major New Edition.

Berger, Borsenberger, Immervoll, Lumen, Schoultus y De Vos; 2002. The Impact of Tax-Benefit Systems on Low-Income Housholds in the Benelux Countries. A Simulation Approach Using Synthetic Datasets. Department of Applied Economics, University of Cambridge, United Kingdom.

Bourguignon y Pereira da Silva, Eds. 2002. Techniques and Tools for Evaluating the Poverty Impact of Economic Policies. Tool Kit, The World Bank.

Bourguignon, Ferreira & Walton; 2005. Is greater equity necessary for higher long term growth in Latin America? , Documento presentado al seminario Economic growth with equity: Challengers for Latin America, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 1 y 2 de septiembre.

Brennan Geoffrey; 1976. The Distributional Implications of Public Goods. Econometrita Vol. 44

Calonge y Manresa; 1997. Consecuencias redistributivas del Estado del Bienestar en España: Un análisis empírico desagregado. Moneda y Crédito No. 204

Chu, Davodi y Gupta; 2000. Income Distribution and Tax and Government Social Spending Policies in Developing Countries. IMF Policy Working Paper: WP/00/62. International Monetary Fund.

Coady, D. y Harris R.; 2003. A regional equilibrium analysis of the welfare impact of cash transfers: an analysis of Progresa in Mexico. International Food Policy Research Institute. TMD Discussion Paper no. 76. Washington D.C. USA.

Dardanoni V. y Lambert P.; 2002. Progressivity Comparisons. Journal of Public Economics 86

Demery Lionel, 2000. Bénédict incidente a practitioner's guide. En Poverty and Social Development Group. Africa Region, The World Bank.

De Wulf Luc; 1975. Fiscal Incidence Studies in Developing Countries. International Monetary Fund Staff Papers, vol 22.

De Wulf Luc; 1981. Incidence of Budgetary Outlays: Where Do We Go From Here? Public Finance, vol 36. De Wulf Luc; 1975.

Duclos J.; 2000. Gini Indices and the redistribution of income. International Tax and Public Finance no. 7.

Ferreira, Cowell y Litchfield, 1998. Income distribution in Brazil 1981-1990 Parametric and Non-Parametric Approaches. Journal of Income Distribution, 8(1)

Fiszbein Ariel 2004. Beyond Truncated Welfare State: Quo Vadis Latin America? Draft Note, World Bank.

Gertler P. y Glewwe P.; 1989. The Willingness to Pay for Education in Developing Countries. Living Standards Measurement Study Working Paper No. 54. The World Bank.

Gillespie Irwin; 1980. The Redistribution of Income in Canada. Gage Publishing Ltd. Ottawa

Gimeno J.; 1993. Incidencia del gasto público por niveles de renta (España 1990 vs.1980) I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza, Vol.VII. Fundación Argentaria.

Hernández Laos; 1998. Evolución de la distribución del ingreso de los hogares en México. Comercio Exterior Vol. 48 No. 6

Hernández y Velázquez; 2003. Globalización, dualismo y distribución del ingreso en México. El trimestre económico No. 279. Fondo de Cultura Económica, México.

Hernández, Scott y Zamudio, 2002. La Reforma Hacendaria Integral: Algunos Retos. Documentos de Trabajo CIDE. México.

Hernández, y Zamudio, 2004. Evasión Fiscal en México: El Caso del IVA. Documentos de Trabajo, Mimeo. CIDE. México.

ITAM, 2003. Una agenda para las Finanzas Públicas en México. Coordinador Arturo Fernández.

Krebs, Krishna & Maloney, 2005. Income Dynamics and Welfare. Unpublished Paper, World Bank.

Lambert P.; 2001. The Distribution and Redistribution of Income. Third Edition. Manchester University Press

Lanjouw, Peter & Martin Ravallion 1999. Benefit Incidence, public spending reforms, and the timing of program capture. World Bank Economic Review 13

Lindert K; E. Skoufias and J. Shapiro; 2005. How Effectively Do Public Transfers in Latin America Redistribute Income? LACEA Working Paper, World Bank, Washington D.C.

Litchfield Julie 1999. Inequality: Methods and Tools. Available online at <http://www.worldbank.org/poverty/inequal/index.htm>

López G. y Salinas A. 2002. The Distribution of Mexico's Public Spending on Education. World Bank, Washington D.C. Processed

López-Acevedo, G; 2001. Evolution of Earnings and Rates of Returns to Education in Mexico. *Policy Research Working Paper 2691*, The World Bank.

Lustig, Nora; 1996. La medición de la pobreza en México. El Trimestre Económico. Fondo de Cultura Económica, México.

Mercader-Prats, M. and H. Levy, 2004. The Role of Tax and Transfers in Reducing Personal Income Inequality in Europe's Regions: Evidence from EUROMOD. EUROMOD Working Paper EM9/04, EUROMOD, University of Essex, Colchester Essex, U.K.

Merman Jacob; 1979. Public Expenditure in Malaysia: Who Benefits and Why? Oxford University Press.

OECD (varios años). México: Economic Surveys.

Onrubia J.; 2001. Equidad en la imposición: redistribución y bienestar social. Papeles de Economía Española no. 87

Pazos y Salas; 1997. Progresividad y redistribución de las transferencias públicas. Moneda y Crédito No. 205.

Perry, Guillermo; Arias, Omar; López, Humberto; Maloney William, Servén Luis: 2006. Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles. The World Bank

Ramos, Oliver y Raymond, 2001. Anatomía de la distribución de la renta en España, 1985-1996: la continuidad de la mejora. Papeles de Economía Española no. 88

Robson William, 1977. Welfare State and Welfare Society: Illusion and Reality. Ed. George Allen & Unwin.

Scott Andretta J. 2002. Calidad de Gobierno: Gasto Público y Desarrollo Humano. Programa de Presupuesto y Gasto Público CIDE, México.

Scott Andretta J. 2002. La otra cara de la reforma fiscal: la equidad del gasto público. Programa de Presupuesto y Gasto Público CIDE, México.

Scott Andretta J. 2002. Distribución de la ayuda alimentaria en México: La revolución de los noventa. Documento de Trabajo No. 242. CIDE, México.

Scott Andretta J. 2003. Poverty and Inequality in Mexico under NAFTA: Trade Liberalization and Government Failure. Documento de Trabajo No. 274. CIDE, México.

Scott Andretta J. 2004. Transferencias públicas (y otros ingresos) en especie en la medición de la pobreza. Documento de Trabajo No. 301. CIDE, México.

Selden T. y Wasylenko M., 1992. Benefit Incidence Analysis in Developing Countries. Working Papers 1015 Public Economics, World Bank.

Selowsky Marcelo; 1979. Who Benefit from Government Expenditure? Oxford University Press.

Shorrocks A.F.; 1983. Ranking income distributions. Economica Vol 50

Shoven J. y Whalley J.; 1984. Applied General-Equilibrium Models of Taxation and International Trade: An Introduction and Surveys. Journal of Economic Literature, Vol. 22, No. 3

SHCP; 1998. Situación de las Finanzas Públicas, México. Octubre de 1998.

Sutherland H. 1995. Desarrollo de los Modelos Tax-Benefit: una perspectiva desde el Reino Unido. En Hacienda Pública Española 135

Velarca Hernández A. 200?. Los impuestos en México y sus efectos en la distribución del ingreso. Mimeo?

Walton, M y Ferreira, F.; 2003. Inequality in Latin America and the Caribbean. Breaking the History? Ed. World Bank

Warr Peter, 2003. Fiscal Policies and Poverty Incidence: The case of Thailand. Asian Economic Journal Vol. 17 No 1

Wodon, Castro, Lee, López, Siaens, Sobrado y Philippe. Poverty in Latin America: trenes (1986-1998) and determinants. Cuadernos de Economía 38 (114)

World Bank; 2003. Inequality in Latin America and the Caribbean. Breaking with History? Washington D.C.

World Bank; 2005. Economic Growth in the 1990s: Learning from a decade of Reforms. Washington D.C.