

INCONGRUENCIAS SELECTIVAS: BENEFICIARIOS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO Y EL DISTRITO FEDERAL

Gabriela Tapia Téllez* y Rebeca Reza Granados**

RESUMEN: En el presente artículo se aborda una de las principales explicaciones detrás de la ineeficacia de la política social en la disminución de la desigualdad en México y el Distrito Federal en los últimos años. La explicación forma parte del conocido debate en materia de política social en torno al impacto de los programas y proyectos sociales con base en dos de sus principales concepciones: la universalización versus la focalización de los beneficiarios de las políticas. Específicamente, se analizan distintos programas sociales federales así como los programas sociales implementados por el gobierno del Distrito Federal. Se defiende y evidencia el argumento de que tanto en el Distrito Federal como en los programas federales, las políticas que universalizan la entrega de las mismas no contribuyen al combate a la desigualdad sino por el contrario, la exacerban, al destinar una mayor cantidad de gasto social para estratos sociales altos, encontrando en esta selección, una de las razones principales detrás de los incrementos en la desigualdad en México en los últimos años.

PALABRAS CLAVE: Política social, desigualdad, progresividad, regresividad, México.

* Profesora investigadora de tiempo completo de la Academia de Ciencia Política y Administración Urbana de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Correo electrónico: lutzgaby@hotmail.com

** Profesora investigadora de tiempo completo de la Academia de Ciencia Política y Administración Urbana de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Correo electrónico: becky.reza1@gmail.com

INTRODUCCIÓN

En el presente artículo se aborda una de las principales explicaciones detrás de la ineeficacia de la política social en la disminución de la desigualdad en México y el Distrito Federal en los últimos años. La explicación forma parte del conocido debate en materia de política social en torno al impacto de los programas y proyectos sociales con base en dos de sus principales concepciones: la universalización versus la focalización de los beneficiarios de las políticas. Específicamente, se analizan distintos programas sociales federales así como los programas sociales implementados por el gobierno del Distrito Federal. Se defiende y evidencia el argumento de que tanto en el Distrito Federal como en los programas federales, las políticas que universalizan la entrega de las mismas no contribuyen al combate a la desigualdad sino por el contrario, la exacerbaban, al destinar la misma cantidad de gasto para estratos sociales distintos e incluso mayores proporciones a los estratos sociales más beneficiados. En este error metodológico ubicamos una de las razones principales detrás de los incrementos en la desigualdad en México en los últimos años.

El tema de la desigualdad resulta de importancia trascendental en nuestro país principalmente porque México es actualmente el segundo país miembro más desigual de la OCDE y uno de los países más desiguales de Latinoamérica, región que ya se caracteriza por ser la más desigual en el mundo. El debate en política social en materia de estas concepciones resulta relevante para este tema ya que los programas y proyectos que la componen en términos estrictos se dirigen justamente a la disminución de la desigualdad. Aquellos programas que combaten la desigualdad se conocen como programas progresivos mientras que aquellos programas que la incrementan se conocen como programas regresivos. En este sentido, ha existido desde siempre un debate respecto a qué es mejor para la progresividad de los programas, ¿universalizar o focalizar la política social?

Para responder esta pregunta dividimos el artículo en tres partes. En la primera parte, se incluye el andamiaje teórico y el debate en términos de los objetivos de la política social como teoría, las principales

concepciones de la misma en materia de universalización y focalización así como las razones detrás de los impactos o no, de dichas políticas en materia de desigualdad, o lo que se conoce comúnmente como políticas progresivas versus políticas regresivas. Dentro de esta explicación se incluye la forma en la que se ejerce el gasto público por estratos sociales y cómo su ejercicio determina también el impacto de los mismos.

La segunda parte del artículo analiza la situación de desigualdad en México actualmente, el gasto social, así como la política social del Gobierno Federal en los últimos años y su impacto en materia de disminución o incremento de desigualdad por programa, es decir, se analiza la progresividad o regresividad de los distintos programas. En una tercera parte, el artículo analiza la situación de desigualdad en el Distrito Federal así como la política social del Gobierno del Distrito Federal, quien es bien conocido por sus programas sociales vanguardistas y universales en materia de otorgamiento de servicios públicos sociales. En este sentido, se analiza también la progresividad o regresividad de los mismos. Si nuestra hipótesis es correcta, en ambos casos, tanto los programas sociales implementados a escala nacional como los programas sociales específicamente implementados en el Distrito Federal, encontraremos regresividad como consecuencia de la no focalización, lo cual ayudaría a explicar por qué los niveles de desigualdad no logran disminuirse en ninguno de los dos casos, a pesar de los incrementos en el gasto social.

Finalmente, el artículo extrae conclusiones en términos del impacto que tiene la política social en México así como propuestas de mejora para los programas sociales y la disminución de la desigualdad en los próximos años.

POLÍTICA SOCIAL Y METODOLOGÍAS EN MATERIA DE DISMINUCIÓN DE LA DESIGUALDAD

Los escritos de Robert Mohl se consideran los primeros antecedentes a la disciplina de política social. Este autor empleó por primera vez la expresión *sozialpolitik* en 1845, para referirse a una teoría de regulación de los fines sociales (Montoro, 1997: 34). Sin embargo, la política social

en su sentido moderno tiene su origen en el surgimiento del estado de bienestar europeo posterior a la Segunda Guerra Mundial. Una de las bases teóricas más sólidas se encuentra en los textos sobre ciudadanía y la introducción de los derechos sociales de T. H. Marshall (1949 y 1965). Para Marshall, la política social tenía que ver con “la política de los gobiernos encaminada a tener un impacto directo en el bienestar de los ciudadanos, a base de proporcionarles servicios o ingresos” (Montagut, 2004: 20). No era posible hablar de derechos civiles o políticos si no se tenían también derechos sociales.

El principio elemental sobre el que se sustenta la Política Social en este periodo era que en “algunas cuestiones definidas como básicas (de forma singular, educación y sanidad), todos los ciudadanos serían tratados de igual forma, aunque no todos contribuirían financieramente de igual manera, sino que lo harían en función de sus rentas personales y de su trabajo; en función, por tanto, de sus capacidades. El Estado se arrogaría así un papel recaudador y redistribuidor hasta entonces desconocido en tales dimensiones” (Montoro 1997: 35). Es importante rescatar dos aspectos primordiales respecto al sentido original de este principio rector de la política social: el primero es que la cuestión de la redistribución de los recursos, que eran recaudados de manera desigual, contemplaba el reconocimiento de la necesidad de igualar el piso de los distintos estratos sociales. La segunda cuestión, es el fin de dichas acciones: la lucha por la igualdad. Con este objetivo en mente, la política social como teoría proponía no otorgar la misma cantidad de recursos a todos los sectores de la población.

Definiciones más recientes en la materia continúan enfatizando la importancia de la igualdad como fin de las políticas, a través de la distribución de bienes públicos. De acuerdo a estas concepciones, la política social actualmente puede ser entendida como “un subconjunto de las políticas públicas o como aquellas orientadas a la distribución de bienes públicos” (Valdés y Espina 2011: 13). Desde esta perspectiva, “la política social ha sido parte de las políticas públicas orientadas, en primer lugar, a la superación de la llamada “cuestión social” y, en segundo, a la igualación social. Toda política social promueve y se compromete con un menor patrón de desigualdad social y debe ser evaluada desde esta perspectiva” (Valdés y Espina, 2011: 14).

Para Adelantado (2006), la política social “es una intervención generadora y moduladora de la propia desigualdad incluso más allá del mercado y de sus finalidades explícitas, neutralizando o institucionalizando las desigualdades de clase, género, etcétera” (Ramírez, 2011: 137). Estas perspectivas recientes permiten, por tanto afirmar que si la desigualdad no logra atenuarse entonces la política ha sido ineficaz o inclusive puede no ser considerada política social.

Una pregunta metodológica primordial en esta discusión es ¿cómo distribuir el gasto, cómo hacer que el gasto tenga impacto positivo sobre la desigualdad en sociedades tan desiguales como es el del caso mexicano? La respuesta a esta pregunta guarda estrecha relación con la política fiscal y el gasto social de un país. Para explicar lo anterior un buen ejemplo lo brindan los resultados de los estudios del Banco Mundial (2005), donde se encuentra que las mejores distribuciones del ingreso en América Latina son (i) peores que las de cualquiera de los países desarrollados; (ii) peores que las de cualquiera de las economías en transición; e, incluso, (iii) peores que las de varios de los países del África Subsahariana. A pesar de ello —y eso es justamente lo que nos interesa resaltar— en esos países no encontramos los niveles de desigualdad que imperan en América Latina. ¿Cuál es la explicación? De acuerdo al Banco Mundial, en estos países, “la desigualdad en la distribución del ingreso, antes de la política fiscal, medida por el índice de Gini, no es demasiado diferente en los países desarrollados que en los países de América Latina que gozan de las mejores distribuciones del ingreso: por ejemplo, el Gini de Uruguay en 2000 era 0.4460. No obstante, en estos países la política fiscal determina una reducción de por lo menos diez puntos del índice de Gini” (Barreix, Roca y Villela, 2006: 7). Lo anterior quiere decir que la forma en la que se ejerce la política fiscal produce una redistribución en los ingresos que permite atenuar la desigualdad que genera el libre mercado.

La focalización en este sentido se vuelve relevante, ya que se convierte en una forma de redistribuir los recursos públicos hacia los sectores menos beneficiados de la población, concepción de política social que se defiende en este artículo. Para los defensores de la focalización “una mayor selectividad implica un mejor efecto redistributivo... dar

consistencia entre el imperativo de racionalizar el gasto público y la necesidad de lograr que la política social llegara efectivamente a los sectores más pobres. Uno de los elementos más novedosos es el diseño de sistemas de identificación de beneficiarios” (Ocampo, 2008: 39-49). Debido a que la focalización garantiza la recepción de los beneficios por aquellos que más lo necesitan, la efectividad en materia de reducción de desigualdad se incrementa. “La idea de una política social basada en la focalización del gasto surge de la imperante necesidad de asignar recursos públicos escasos del modo más efectivo posible” (Monge, Vásquez y Winkelried, 2009: 11). En este caso la efectividad tiene relación con la disminución directa de la desigualdad y con la asignación de mayores recursos a los estratos sociales más necesitados. “La política focalizada implica la identificación de grupos poblacionales vulnerables, un proceso típicamente asistido con la elaboración de mapas de pobreza y la definición de los perfiles de futuros beneficiarios de la ayuda gubernamental” (Monge, Vásquez y Winkelried, 2009: 11-12).

La otra opción metodológica contraria a la focalización es la universalización, es decir, otorgar los mismos recursos a toda la población sin hacer ningún tipo de discriminación. Sin embargo, autores clásicos en este tema sostienen que si se trata de la misma manera a poblaciones socialmente desiguales, pervivirán las desigualdades. Por ello, de acuerdo a estas posturas, la única manera de igualar a desiguales es la “discriminación positiva” (*o acción afirmativa*) que permite avanzar en la igualación (Cohen y Martínez, 2008). Lo anterior implica que la reducción de la desigualdad requiere forzosamente realizar apoyos diferenciados entre la población, esto quiere decir, identificar a aquellos sectores que se encuentran en pobreza extrema y dirigir a ellos los recursos en materia social, de lo contrario, no se tendrá un efecto en la reducción de la desigualdad.

Sin embargo, “la universalidad” no necesariamente es incompatible con la posibilidad de establecer criterios de selectividad que establezcan la prioridad de la población más vulnerable para acceder a los recursos públicos requeridos para disponer de servicios o garantías sociales. Por esta razón, la selectividad representa un medio para hacer más eficaz la universalización, teniendo en cuenta la escasez de los recursos

públicos y logrando una mayor equidad y eficiencia” (Rubio, 2009: 3). La selectividad es un medio para incrementar la eficiencia de un programa a través de aumentar los beneficios que puede recibir la población pobre dado un presupuesto limitado (Rubio, 2009: 4). En este sentido, existe evidencia para el caso particular de México de que los programas focalizados constituyen, como sería de esperarse, los programas que mayores contribuciones tienen en la disminución de la desigualdad, mientras que los programas que no focalizan representan los que mayores contribuciones tienen en incrementarla (Scott, 2010: 13).

Aunado a ello, de acuerdo con la evidencia empírica analizada de 36 países de ingresos bajos y medios (Coady, *et al.* 2004) la selectividad y la intervención enfocada justo sobre la mitad de la distribución —o sea, el valor mediano— logró hacer llegar a la población pobre 25 por ciento más recursos en comparación con un programa universal o un programa cuyos beneficios se hayan entregado aleatoriamente (Rubio, 2009: 4). Lo que sucede es que si hay 100 unidades que repartir y éstas se reparten entre todos, entonces a cada persona le toca una unidad más pequeña que si las 100 unidades se reparten solamente entre algunos, los más necesitados. Es por ello que, en política pública, la principal motivación para la focalización proviene de tres factores 1) maximizar la reducción de la pobreza 2) limitar eficientemente los recursos destinados a la disminución de la pobreza y 3) aprovechar el costo de oportunidad entre el número de beneficiarios y el monto de las transferencias (Hernández, Orozco y Vázquez, 2007: 102). Para cerrar esta discusión podemos decir que dos de los objetivos de las estrategias focalizadas son justamente: dirigir las acciones hacia los segmentos de la población de menores recursos con el fin de mejorar sus condiciones de vida y disminuir la desigualdad respecto de aquellos sectores que cuentan con mayores recursos (Hernández, Orozco y Vázquez, 2007: 105), aspectos ambos que difícilmente pueden ser rechazados.

Aunado a lo anterior, la cuestión de la focalización trae a colación dos términos importantes que deben ser explicados para entender el impacto que tiene la política social en México en la disminución de la desigualdad: la progresividad y la regresividad. En términos de política

fiscal, se dice que un sistema tributario es progresivo cuando en la medida en que aumenta el ingreso de una persona individual o jurídica, ésta debe pagar un porcentaje creciente de impuestos (Arteaga, 2011: 6). Dentro de este rubro, el indicador más común de la misma es la tasa media. De acuerdo con este indicador, un determinado impuesto será progresivo si, expresado como porcentaje del ingreso del hogar —tasa media—, incrementa a medida que se avanza en la escala de ingresos de los hogares (Barreix, Roca y Villela, 2006: 18).

Aplicando el mismo razonamiento a los programas sociales, se considera que un programa es “progresivo” cuando sus principales receptores son los sectores de ingresos más bajos de la población y, por tanto, contribuye positivamente en la disminución de la brecha de desigualdad entre ricos y pobres. Mientras que un programa es “regresivo” cuando sus principales receptores son los sectores de ingresos más altos de la población y, por ende, contribuye de manera negativa en la disminución de la brecha de desigualdad entre ricos y pobres; es decir, es un programa que, al ser implementado, la incrementa. En la siguiente sección analizaremos la situación de desigualdad en México, el impacto de los distintos programas federales sobre la misma así como la relación que guarda lo anterior con la metodología de selección de los beneficiarios.

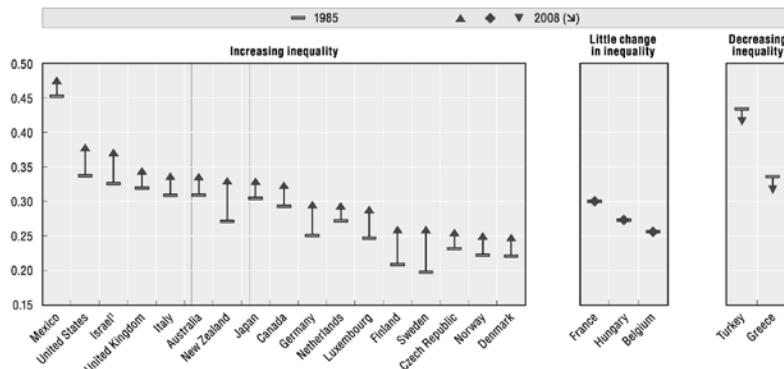
BENEFICIARIOS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO: ¿PROGRESIVIDAD O REGRESIVIDAD?

Estudios realizados en los últimos diez años sugieren que América Latina es la región del mundo que presenta los más altos niveles de desigualdad, superiores a los de los países desarrollados, a los de Asia, Europa del Este e, incluso, a los de los países africanos. La desigualdad en el país Latinoamericano con la mejor distribución del ingreso (Uruguay) es mayor que la que presenta el país con peor distribución del ingreso en Europa del Este (y el peor entre los países desarrollados), y no muy diferente a la del país asiático más desigual (Banco Mundial, 2005). En México en particular, los problemas de pobreza y desigualdad en los últimos años han ido en aumento de acuerdo a datos del CONEVAL,

al grado, de que en materia de desigualdad México es uno de los países donde el ingreso presenta una mayor concentración comparable con varios países de América Latina e incluso de África (Informe CONEVAL, 2008).

Evidencia de lo anterior es que en México observamos situaciones como las siguientes: En materia de ingresos, el 10% más pobre del país percibe 1.4% del ingreso nacional, mientras el 10 más rico percibe 40%. En materia educativa, existe una brecha de 9 años de escolaridad entre el 10% más pobre de la población adulta (4 años) y el 10% más rico (13 años). En materia demográfica, la tasa de mortalidad infantil es de 10-20 veces mayor en los municipios más pobres (3-6% de nacidos vivos) que en los más ricos del país (0.3-0.6%) (Scott, 2010: 6). Sumado a esta evidencia, es ilustrativo observar la situación de México en materia de desigualdad en términos comparados con la situación de los países de la OCDE. En los países miembros de la organización, el ingreso promedio del 10% más rico de la población es 9 veces más alto que del 10% más pobre. En México, sin embargo, la situación de desigualdad es aún más marcada con una relación de 27 a 1 (OCDE, 2011). A pesar de que Chile tiene el coeficiente Gini más alto entre los países miembros de la OCDE, lo que significa la desigualdad más alta, México está en segundo lugar, con un coeficiente de Gini de 0.48. Este segundo lugar sin embargo no es materia de alivio, ya que mientras que en Chile la desigualdad disminuyó entre 1980 y 2000, en México creció en este mismo periodo (OCDE, 2011). En la Gráfica 1 podemos ver con mayor claridad la problemática en materia de desigualdad que presenta México en términos comparados. En esta gráfica se observa que de los países miembros de la OCDE analizados en el periodo de 1985 a 2008, México se encuentra muy por encima de los demás en materia de desigualdad y que además, continúa en aumento.

GRÁFICA 1: DESIGUALDAD DE INGRESO INCREMENTA EN LA MAYORÍA, PERO NO TODOS LOS PAÍSES DE LA OCDE. COEFICIENTES DE GINI MEDIADOS DE LOS 1980 Y FINALES DEL 2000



Note: For data years see Table 1. "Little change" in inequality refers to changes of less than 2 percentage points.

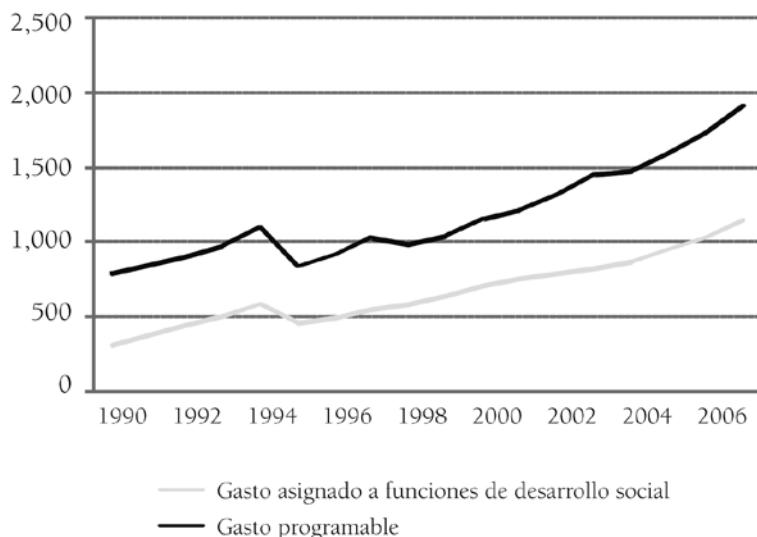
1. Information on data for Israel: <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Source: OECD Database on Household Income Distribution and Poverty.

Fuente: OCDE (2011: 24)

Los datos anteriores nos obligan a plantear soluciones para reducir la desigualdad en nuestro país y plantear un escenario distinto para México en los próximos años. Una forma de contribuir tiene que ver, como veíamos en la sección anterior, con la forma en que se ejerce el gasto social. Por un lado es importante incrementarlo; sin embargo, México ya ha venido haciendo esto desde hace varios años, como se observa en la Gráfica 2, donde el gasto en desarrollo social muestra una tendencia creciente en las últimas dos décadas, con un crecimiento de 276 por ciento en términos reales de 1990 a 2007 (CONEVAL, 2008: 61).

GRÁFICA 2: GASTO SOCIAL EN MÉXICO 1990-2007 (MILES DE MILLONES DE PESOS DE 2007)



Fuente: Informe CONEVAL, 2008: 61.

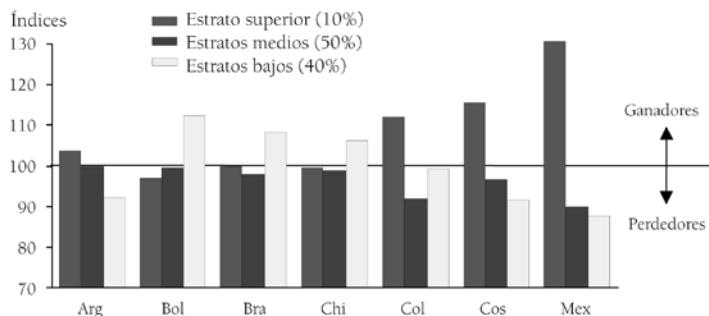
Si el gasto social ha ido en constante incremento, cómo entonces podemos explicar que México no logre reducir sus niveles de desigualdad. Una de las explicaciones es que el gasto social de nuestro país, a pesar de sus incrementos, aún es bajo comparado con otros países. Sin embargo, otra de las posibles explicaciones tiene que ver con la forma en que se ejerce el gasto social en México. Específicamente, es necesario analizar los programas y cómo estos distribuyen sus recursos entre la población, un aspecto básico de la política social y de su impacto sobre la desigualdad.

Al analizar la forma en que se selecciona la población objetivo en los programas sociales en México encontramos que solamente el 24% de los programas sociales federales cuantifica su población objetivo (Informe CONEVAL 2008: 90). Lo anterior es una debilidad importante

de los mismos ya que, al no cuantificarla, no podemos conocer con certeza quiénes están recibiendo los beneficios ni el impacto que tienen los programas en materia de desigualdad.

En la Gráfica 3, se observa la distribución de ingresos en distintos países Latinoamericanos, entre 1996 y 1997. La gráfica resulta sumamente relevante para entender la desigualdad en la región por dos razones, la primera, es que en ninguno de los casos el grupo de la población de ingresos medios ha mejorado su posición; la segunda es que en México, Costa Rica y, en menor medida, Argentina la inequidad distributiva ha aumentado: el 10% de la población de más altos ingresos concentra una proporción de ingresos mayor que antes de la implementación de las reformas (Mostajo 2000: 24). Como mencionamos al inicio de este artículo, esa es justamente una de las hipótesis a comprobar.

GRÁFICA 3: GANADORES Y PERDEDORES DEL PROCESO REDISTRIBUTIVO 1996-1997



Fuente: Elaborado sobre la base de información de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

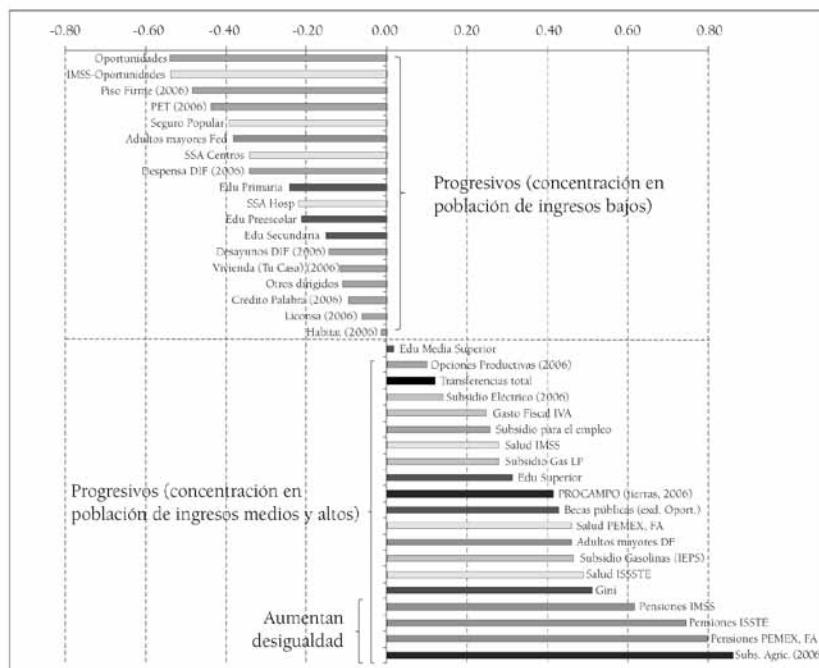
1/Último año con información disponible en el periodo pre reforma, excepto Bolivia donde se compara vs. 1989.

Fuente: Mostajo, 2000: 24.

La Gráfica 4 también resulta importante para sustentar el argumento que venimos defendiendo en torno a la importancia de la focalización como estrategia para combatir la desigualdad. Como podemos observar, de 35 programas sociales federales, 18 de ellos son regresivos, es decir, otorgan sus recursos en mayor medida a la población con ingresos medios y altos que a la población con menos recursos. Aunado

a lo anterior, la gráfica también muestra que de estos 18 programas, las pensiones IMSS, ISSSTE, PEMEX y los subsidios agrícolas incluso incrementan la desigualdad en lugar de disminuirla. Resultados como estos obligan a realizar mayores evaluaciones a estos cuatro programas e, incluso, a replantear la cantidad de financiamiento público que reciben. Recordemos que la forma en que se ejerce el gasto social determina el impacto en materia de desigualdad. Cuando el gasto social es tan alto en programas tan ineficaces resulta más fácil comprender las razones detrás de los incrementos en la desigualdad en México.

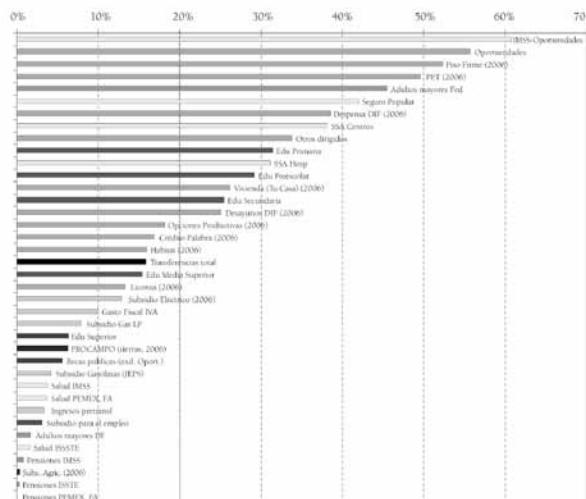
GRÁFICA 4: COEFICIENTES DE CONCENTRACIÓN PARA EL GASTO PÚBLICO REDISTRIBUTIVO: 2008



Fuente: Scott, 2010: 12.

Otro indicador en materia de la eficacia del gasto social en México se observa en la Gráfica 5. En esta gráfica podemos constatar qué tantos recursos se destinan a la población “20%” más pobre del país. En teoría, como analizamos en la primera sección de este artículo, los programas sociales deberían destinar la mayoría de sus recursos a este sector de la población. Sin embargo, como podemos ver, hay muchos programas (como los de Pensiones, los de Salud ISSSTE o los de Adultos Mayores en el Distrito Federal) que prácticamente no destinan ninguna parte de sus recursos a esos estratos sociales, lo cual también quiere decir que los recursos se están otorgando a sectores de la población más favorecidos. También podemos ver que en muchos programas (Subsidio al empleo, Salud PEMEX, Salud IMSS, Subsidio a Gasolineras, Becas Públicas, PROCAMPO), menos del 10% de los beneficiarios lo representan los sectores más pobres de la población. Esto evidencia nuevamente la hipótesis que defendemos en este artículo: la política social no tiene impacto en la disminución de la desigualdad porque no canaliza su gasto social a los estratos más pobres de la población.

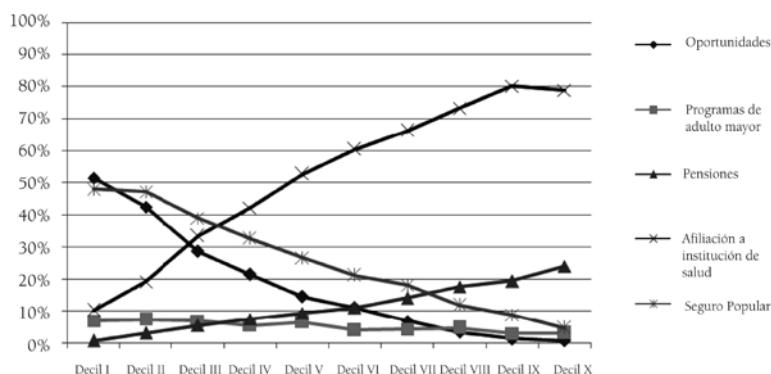
GRÁFICA 5: PARTICIPACIÓN DEL 20% MÁS POBRE DE LA POBLACIÓN EN EL GASTO PÚBLICO: 2008



Fuente: Scott, 2010: 13.

La Gráfica 6, muestra la cobertura de las pensiones y los programas sociales por decil de ingresos, lo cual también es un reflejo de la manera en que se ejerce el gasto social y su relación con la disminución de la desigualdad. Como podemos ver, los resultados que se presentan en la gráfica sustentan la hipótesis que se viene planteando en el artículo. Por un lado, a pesar de que la afiliación a instituciones de salud es una intervención con una alta cobertura, también es altamente regresiva, ya que al analizar todos los hogares a nivel nacional se encuentra que la inscripción a alguna institución de atención médica y las pensiones tienden a concentrarse en los deciles más altos, mientras que programas sociales como Oportunidades y Seguro Popular muestran un comportamiento contrario (Rubio, 2009: 29). Nuevamente, lo anterior es un error metodológico en materia de hechura de política social y refleja incongruencia de la misma. Solamente Oportunidades, que es un programa altamente focalizado, contribuye a combatir la desigualdad; mientras el Seguro Popular, aunque no es focalizado, tiene una discriminación automática justamente porque los estratos más altos de la población cuentan con acceso a otro tipo de servicios de salud y por ello no recurren al Seguro Popular.

GRÁFICA 6. COBERTURA DE PROGRAMAS SOCIALES Y PENSIONES POR DECIL



Fuente: Rubio, 2009: 29.

Sumada a toda esta evidencia, un análisis del gasto social efectuada por CONEVAL en el 2008, considerando el gasto ejercido en los programas progresivos vs Regresivos, encontró que:

- Sólo 34% del gasto redistributivo es progresivo, el 66% restante se ejerce por medio de instrumentos regresivos en términos absolutos, y 13% del gasto es todavía más regresivo que la distribución del ingreso privado de los hogares (subsidios a pensiones de trabajadores públicos y subsidios agrícolas), por lo que contribuye a aumentar en lugar de reducir la desigualdad del ingreso en México.
- Los programas regresivos anulan la progresividad del gasto redistributivo, limitando seriamente el potencial redistributivo del gasto público en México.
- El gasto redistributivo, en su conjunto, es regresivo: el 10% más pobre de la población recibe 7.8% de estos recursos, mientras el 10% más rico recibe 16.7%. Es decir, por cada peso que el Estado asigna a los más ricos, logra transferir apenas 50 centavos a la población en pobreza extrema.
- Otra forma de verlo, si tomáramos de manera conservadora al 50% de la población más pobre como la población objetivo del gasto redistributivo; en la asignación actual 58% de los recursos redistributivos ejercidos por el Estado dejan de llegar a esta población porque benefician a la mitad más rica (Informe CONEVAL, 2008: 79).

La información y gráficas anteriores son evidencia importante de las fallas que se presentan en el ejercicio del gasto social en México. Como pudimos ver, solamente Oportunidades y Seguro Popular son programas que contribuyen a combatir la desigualdad; el resto de ellos, son programas que canalizan la mayor parte de sus recursos a los estratos de población más favorecidos. Este panorama permite no sólo defender la hipótesis que nos planteamos al principio de este artículo sino también comprender por qué en México los incrementos del gasto social no se ven reflejados en disminuciones en niveles de desigualdad. Así como destacar los aspectos en los que es necesario trabajar en los próximos años, de forma que los programas sí tengan impacto positivo en materia de disminución de la desigualdad.

BENEFICIARIOS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN EL DISTRITO FEDERAL: ¿PROGRESIVIDAD O REGRESIVIDAD?

En este apartado analizaremos el caso del Distrito Federal, ya que se considera que esta localidad es representativa a nivel nacional en materia de política social; sin embargo, ¿lo es también en materia de eficacia de las mismas? El Distrito Federal se ha caracterizado desde el primer gobierno del PRD por ser una localidad pionera en materia de política social, debido a que sus programas y proyectos son innovadores; así como porque destina de manera creciente presupuesto y proporciones del mismo a gasto social. Lo anterior, nos llevaría a pensar que en el Distrito Federal la situación de desigualdad es distinta a la que se observa a nivel nacional. Sin embargo, los indicadores no son muy distintos.

A pesar de que el Distrito Federal es la entidad política que mayor aportación realiza al PIB nacional (alrededor de una cuarta parte), su realidad social se halla fuertemente caracterizada por la desigualdad y la inequidad (Osuna, Murciano, García y Bueno, 2011: 12). Evidencia de lo anterior por ejemplo, es que el 20 por ciento de la población con la remuneración más alta concentra el 55 por ciento del ingreso, mientras que el 20 por ciento que tiene los menores ingresos tiene poco menos del 5 por ciento. Estos contrastes se hacen aún mayores si analizamos las pautas de distribución territorial, esto es, por delegaciones. Así, en Miguel Hidalgo, el 20 por ciento más rico concentra el 66.7 por ciento del ingreso, en Álvaro Obregón el 63.98 por ciento, en Coyoacán el 64.54 por ciento y en Cuajimalpa el 73.89 por ciento (Osuna, Murciano, García y Bueno 2011: 12). Al igual que analizamos los programas federales, para comprender la relación que tiene su eficacia con los niveles de desigualdad imperantes en el país, es necesario observar qué sucede en el Distrito Federal.

Un análisis realizado por Ernesto Cohen en 2008 —sobre los programas y proyectos sociales del Distrito Federal— concluye que los programas con mayor incidencia presupuestaria entregan prestaciones monetarias que no diferencian según la estructura de necesidades de las poblaciones atendidas. Como podemos ver en el cuadro 1, justamente es este el caso del programa para adultos mayores del Distrito Federal que absorbe alrededor de un 50.35% del presupuesto de política

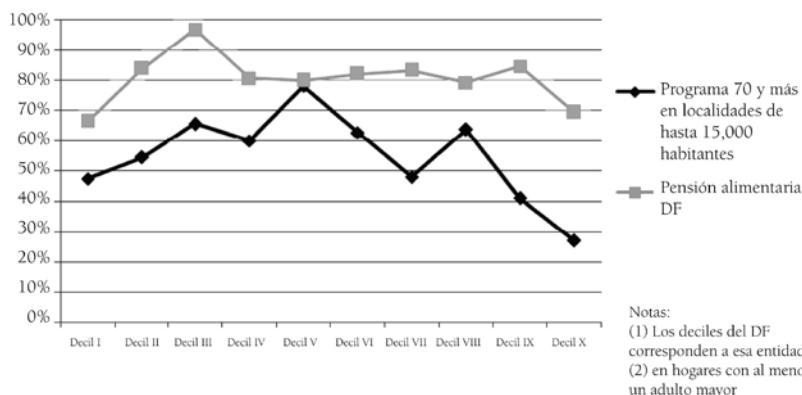
social anual del Distrito Federal (Comparativo 2008-2009 EVALUA DF) y que no está focalizado.

CUADRO 1 PRESUPUESTO 2009 PRINCIPALES PROGRAMAS GDF	
PROGRAMA	MONTO
PENSIÓN ALIMENTARIA PARA ADULTOS MAYORES	\$4.340.869.091
PREPA SÍ	\$1.207.500.000
VIVIENDA EN CONJUNTO	\$997.500.000
MEJORAMIENTO DE VIVIENDA	\$974.935.111
APOYO ECONÓMICO A PERSONAS CON DISCAPACIDAD	\$732.135.672
SEGURO DE DESEMPLEO	\$500.000.000
DESAYUNOS ESCOLARES	\$440.000.000
UNIFORMES ESCOLARES	\$395.000.000
BECAS ESCOLARES PARA NIÑAS Y NIÑOS EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD SOCIAL	\$224.645.896
MEJORAMIENTO BARRIAL	\$200.000.000
NIN@S TALENTO	\$160.000.000
UTILES ESCOLARES	\$132.000.000
PROGRAMAS APOYO CONSUMIDORES DE LECHE LICONSA	\$130.000.000
EDUCACIÓN GARANTIZADA	\$100.000.000
TOTAL	\$10.534.565.770

Comparativo 2008-2009 EVALUA DF: 8

Como analizábamos en la primera sección de este artículo, uno de los riesgos asociados a los programas universales es la falta de cobertura en los segmentos más pobres de la población. La Gráfica 7 sugiere que el temor pudiera ser justificado, al observar la forma de la distribución de cobertura por deciles de ingreso; si bien en el Distrito Federal la cobertura es mayor en toda la distribución, la pendiente positiva en los deciles más bajos se presenta en ambas regiones (Rubio 2009: 30).

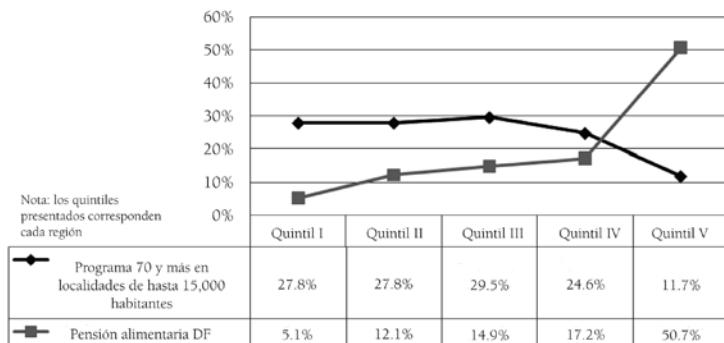
GRÁFICA 7. PROGRAMAS DE APOYO A ADULTOS MAYORES POR DECIL



Fuente: Rubio, 2009: 31.

Otra característica comúnmente asociada a los programas universales que analizábamos en la primera sección, es el menor uso de recursos en la población más necesitada. Para el caso de los programas de adultos mayores, esto implicaría una mayor proporción de las transferencias totales utilizadas en los grupos de la población con mayores ingresos. La Gráfica 8 muestra que este parece ser el caso para el Distrito Federal y no para las zonas rurales. En el primero, la mitad del monto total registrado por la ENIGH se transfiere al quintil más rico, mientras que en el programa federal “70 y más” este quintil recibe poco más del 10% (Rubio, 2009: 3). Esto quiere decir que el programa Federal para adultos mayores sí tiene impacto positivo en la disminución de la desigualdad mientras que el programa del Distrito Federal tiene el efecto contrario, beneficia a los sectores más favorecidos de la población.

GRÁFICA 8. PROPORCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS TOTALES DE PROGRAMAS DE ADULTO MAYOR POR QUINTIL



Fuente: Rubio, 2009: 32.

Desafortunadamente, en muchas ocasiones se piensa que la universalización implica dar lo mismo a todos, cuando realmente debiera significar que toda la población llegue a tener el mismo nivel de satisfacción de bienestar. La crítica en este sentido no busca que se retire el apoyo a este sector de la población, sino exponer que para disminuir la desigualdad incluso debiera otorgarse más a aquellos que se encuentran en los estratos sociales más bajos. Lo anterior si el objetivo de la política de desarrollo de la entidad es realmente disminuir la desigualdad.

Además de la Pensión Alimentaria para el Adulto Mayor, entre los programas no focalizados encontramos el Programa de útiles y uniformes escolares, PREPA SI y los Programas de Salud. Solamente el programa de apoyo a personas con discapacidad, el programa Niños Talento, las becas para niños en pobreza y vulnerabilidad, los desayunos escolares, el Seguro del Desempleo y algunos programas de vivienda están focalizados. Desafortunadamente, y esto nuevamente es un problema en materia de la forma en que se ejerce el gasto social, de los programas que sí están focalizados, el programa de Niños Talento por ejemplo, selecciona a los niños de mejor rendimiento, lo cual equivale a la aplicación de filtros socioeconómicos indirectos y que, al menos en teoría, operan de modo regresivo (Cohen y Martínez 2008: 113).

El desempeño académico está también asociado con el estrato socioeconómico, por lo que al apoyar a los niños con mejor desempeño académico se está apoyando también a los que menos necesidad económica tienen. Con el Seguro de Desempleo sucede lo mismo, ya que este se otorga siempre y cuando demuestres que contabas, en el periodo anterior, con un empleo formal; lo que nuevamente está imponiendo un filtro socioeconómico a favor de los estratos más beneficiados.

CONCLUSIÓN

En México y el Distrito Federal, si el gasto social se sigue ejerciendo de la manera en la que se ha venido haciendo en los últimos años, la desigualdad y la pobreza no disminuirán. Si realmente deseamos combatirla, los programas deben diseñarse de manera que sus beneficiarios sean aquellos sectores de la población con menos recursos, de los deciles más bajos. Además, como línea para futuras investigaciones, es necesario analizar la calidad de las políticas que se formulan para este sector. No es suficiente que los grupos de menores ingresos perciban una mayor proporción del gasto social, sino que esos recursos —manejados eficiente y productivamente— estén financiando una provisión de bienes y servicios que respondan eficazmente a las necesidades reales de la población. De acuerdo a Mostajo (2000) el impacto sobre la equidad y la pobreza dependerá de la medida en que dichos bienes y servicios sean provistos con la calidad adecuada.

Sin embargo, si continúa la tendencia de otorgar recursos sin focalizar, favoreciendo —como pudimos evidenciar a lo largo de este artículo—, en la mayoría de las ocasiones a los estratos más altos, ésta continuará en aumento.

La focalización, en un país con los niveles de desigualdad como los de México no debería ser una alternativa de diseño sino una obligatoriedad. En este sentido, es necesario desmitificar el falso debate entre los universalistas y aquellos que defienden la focalización. La idea de la universalización basada en Marshall refiere a que todos los ciudadanos tienen los mismos derechos: sociales, civiles y políticos. Sin embargo,

en contextos de desigualdad como los que se observan en México y específicamente en materia de derechos sociales, es importante resaltar que la mayoría están ligados al empleo formal, y la mitad de la población en México trabaja en el mercado informal. Lo anterior implica que, en materia de derechos sociales, es necesario atender primero a aquellos que no cuentan con empleo y que además se ubican en los estratos más bajos, para así poder igualar el piso. En este sentido, como sostiene Fonseca (2008), la focalización puede funcionar como un trampolín para garantizar que grupos específicos de la sociedad accedan a derechos formalmente iguales, pero extremadamente distantes en la vida real, en su efectiva realización como un servicio público. Dicho de otra manera, lejos de ser conflictivo, asignar más recursos para los más pobres es consistente con el principio de la universalidad y es esencial para la equidad.

FUENTES CONSULTADAS

- ARTEAGA DE MORALES, D. (2011), “Guatemala: la política fiscal de estado y desarrollo humano”, en *Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano*, PNUD. Artículo en línea disponible en: http://www.revistahumanum.org/revista/wpcontent/uploads/2012/03/g7TSDY4CEa02guatemala_73.pdf
- BARREIX, A., ROCA, J. y VILLELA, L. (2006), *Política fiscal y equidad. Estimación de la progresividad y capacidad redistributiva de los impuestos y el gasto público social en los países de la comunidad Andina*, Washington: DFID/BID/CAN.
- COHEN, E. y MARTÍNEZ, R. (2008), *Manual para la elaboración, monitoreo y evaluación de programas y proyectos sociales 2008*, Santiago de Chile: CEPAL.
- CONEVAL (2008), *Informe de evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008*, México: CONEVAL.
- CORTÉS, F (2011), *Desigualdad económica y poder en México*, México: CEPAL.

- EVALUA DF (Sin año), *Comparativo Programas Sociales 2008-2009*, México: EVALUA DF., pp. 1-21. Disponible en http://www.evalua.df.gob.mx/info/2009/comparativo_08_09.pdf.
- FONSECA, A. (2008), “Los sistemas de protección social en América Latina: Focalización versus universalidad”, en *Documento de Trabajo No. 4*. Santiago de Chile: FAO, Disponible en: www.rlc.fao.org/iniciativa.wps.htm.
- HERNÁNDEZ, D., OROZCO, M. y VÁZQUEZ, S.(2008), “Métodos de focalización en la política social en México. Un estudio comparativo”, en *Economía mexicana*, vol. XVII, núm. 1, Primer semestre, México.
- MONGE, A., VASQUEZ, E. y DIEGO, W. (2009), “¿Es el gasto público en programas sociales regresivo en el Perú?”, en *Documento de Trabajo No. 84*. Lima: CIES/Universidad del Pacífico/Centro de Investigación.
- MONTAGUT, T. (2000), *Política Social. Una introducción*, Barcelona: Ariel.
- MONTORO, R. (1997), “Fundamentos Teóricos de la Política Social”, en Alemán, M. C., y Garcés, J. (Coords.), *Política Social*, Madrid: MacGraw Hill.
- MOSTAJO, R. (2000), “Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina”, en *ECLAC, Serie Reformas Económicas*, núm. 69, Artículo disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/4589/lcl1376e.pdf>.
- OCAMPO, J. (2008), “Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización”, en *Nueva Sociedad*, núm. 215, mayo/ Junio, Buenos Aires, pp. 36-61.
- OCDE (2011a), *La desigualdad más alta entre los países de la OCDE*, disponible en: <http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/15abril2011-05elcoeficientegiginidechileladesigualdadmasaltaentrelospaisesselaocde.htm>
- _____ (2011b). *An overview of Growing Income Inequalities in OECD Countries: Main Findings*, disponible en: <http://www.oecd.org/els/socialpoliciesanddata/49499779.pdf>.
- OSUNA, J., MURCIANO, J., GARCÍA, E. y BUENO, C. (2011), *Meteva evaluación externa de las políticas evaluadas por EVALUA DF durante*

- 2009, disponible en: http://www.evalua.df.gob.mx/files/transparencia/2011/inf_finmet_09.pdf.
- RAMÍREZ, B. (2011), “La política social del gobierno mexicano”, en Valdés, J. y Espina, M. (eds.), *Volumen 2: América Latina y el Caribe. La política social en el nuevo contexto. Enfoques y experiencias*, Montevideo: UNESCO, pp. 135-162.
- RUBIO, G. (2009), *Análisis comparativo sobre los programas para adultos mayores en México*, Santiago de Chile: CEPAL/GTZ, pp. 1-43, disponible en línea en: http://www.eclac.cl/dds/noticias/paginas/7/37567/SesionUnivFocal_Mexico.pdf.
- SCOTT, J. (2010), “Gasto público para la equidad: Del estado excluyente a un estado de bienestar universal”, México: EVALUA/CIDE/CONEVAL.
- VALDÉS J. y ESPINA, M. (2011), “Prólogo”, en Valdés, J. y Espina, M., (eds.), *Volumen 2: América Latina y el Caribe. La política social en el nuevo contexto- Enfoques y experiencias*, Montevideo: UNESCO, pp. 13-24.

Fecha de recepción: 16 de mayo de 2012

Fecha de aprobación: 9 de diciembre de 2013