

Reseñas

Informe sobre desarrollo humano, México 2011, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, PNUD, 2011, 256 pp.

Por Fernando López Gutiérrez
Estudiante de la Maestría en Administración y Políticas Públicas del CIDE

Identificar la influencia que la asignación y el ejercicio del gasto público tienen en el desarrollo de nuestro país es una tarea tan necesaria como complicada. El destino de los recursos públicos—expresado en la estructura y la distribución del presupuesto de egresos de la federación—permite reconocer prioridades y objetivos sectoriales, pero no abunda respecto a nuestro conocimiento sobre las intenciones de mejora, por parte del Estado, de las condiciones de vida de las personas.

La idea de que el crecimiento económico no implica necesariamente

una mejora en el desarrollo no se ha traducido en prácticas y objetivos claros de política pública. La asimilación de diversos enfoques en la comprensión del desarrollo nacional resulta ser una tarea fundamental para un ejercicio del gasto público que busque brindarle mejores resultados a la población, a partir de la consideración de un elemento fundamental: la distribución equitativa de los recursos públicos.

En este sentido, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) “ha promovido el concepto de desarrollo humano, definido como el proceso de ampliación de las posibilidades de elegir de los individuos, que tiene como objetivo expandir la gama de oportunidades abiertas a las personas para vivir una vida saludable, creativa y con los medios adecuados para desenvolverse en su entorno social” (López-Calva y Vélez, 2003, 8).

La elaboración de indicadores por parte de este organismo ha proporcionado información valiosa, en términos amplios, respecto al avance de nuestro país en los últimos veinte años (López-Calva, Rodríguez y Székely, 2004); sin embargo, aún no podemos afirmar que esta información constituya un ínsumo para el diseño, la implementación o la evaluación de los programas sociales en México.

En este contexto, el propio PNUD publica el *Informe sobre desarrollo humano, México 2011*, bajo el lema: “Equidad del gasto público: derechos sociales universales con subsidios focalizados”. La intención explícita del estudio es indagar quiénes son los beneficiarios del gasto público, en qué medida son favorecidos y cuáles son las opciones para evaluar las diversas formas de asignación del presupuesto. El marco que se utiliza es el enfoque del desarrollo humano con el índice de desarrollo humano (IDH) como instrumento de análisis.

El *Informe sobre desarrollo humano, México 2011* posee una estructura sencilla y coherente: el PNUD tiene la intención de que el mensaje de este documento sea comprendido por la población en general. Con sustento en las dimensiones que componen el IDH

—la salud, la educación y el ingreso de las personas—, el texto presenta un amplio diagnóstico sobre la asignación del gasto público en nuestro país; una metodología clara, basada en el cálculo de índices de equidad vertical y horizontal, y diversas recomendaciones en materia de política pública.

El primer capítulo es una justificación del trabajo realizado que muestra elementos teóricos y empíricos en torno a la importancia del uso adecuado del gasto público para promover la equidad en el desarrollo humano de las personas. Un análisis claro de la conformación del arreglo institucional mexicano devela uno de los problemas centrales en la asignación del gasto en nuestro país: su uso con fines políticos.

El segundo capítulo constituye uno de los apartados más valiosos del texto en términos conceptuales y metodológicos. El planteamiento que se realiza de la distribución del gasto federal permite—mediante el cálculo de coeficientes de concentración— obtener importantes conclusiones respecto a la equidad en su asignación. En primer lugar, son comparados los resultados del reparto del gasto en función del ingreso con las consecuencias de este reparto cuando se hace en función del IDH: se observa que los recursos públi-

cos en México se entregan de forma menos equitativa cuando se toma como referencia el nivel de desarrollo humano. En este sentido, el gasto en salud e ingreso (subsidios y transferencias) se vuelve más regresivo cuando se analiza en términos del IDH, y el gasto en educación pasa de ser progresivo, si lo analizamos de acuerdo con el ingreso, a dejar de serlo si lo vemos desde la perspectiva del IDH.

En segundo lugar, se hace hincapié en el análisis del gasto descentralizado. Por un lado, se presenta información relevante sobre la distribución de los recursos de los ramos 33 y 28 entre los estados del país, de acuerdo con sus niveles de ingreso; por el otro, se señalan características importantes de la equidad del gasto ejercido por los estados y municipios en consistencia con el IDH.

En términos generales, se concluye —de manera natural— que el ramo 28 presenta alta regresividad¹ y que el ramo 33 ayuda a reducir el sesgo de inequidad entre los estados con mayor y menor ingreso. Por su parte, el gasto

descentralizado (ramos 28 y 33), en términos del IDH, presenta patrones similares a los mencionados en el análisis de acuerdo con grupos de ingreso y se muestra altamente regresivo (tanto en términos de ingreso como de IDH) en lo que se refiere al uso de los recursos propios de las entidades federativas del país.

El tercer capítulo del *Informe sobre desarrollo humano, México 2011* aborda el análisis del gasto en nuestro complejo sistema nacional de salud. Plantea que, si bien el acceso a estos servicios ha acentuado históricamente la inequidad entre los grupos poblacionales, en los últimos años se ha ejercido un gasto de tipo progresivo que ha contribuido a paliar esta situación. De cualquier manera, señala el informe, México aún posee uno de los sistemas de salud pública más inequitativos de la región, con enormes retos en la búsqueda de la consolidación de un sistema de cobertura universal, ante las características del desarticulado esquema actual y la incapacidad fiscal para promover un cambio radical.

El sector educativo se analiza en el cuarto capítulo. La expansión de la cobertura por parte del Estado en esta área no deja de mencionarse, pero el informe expresa como uno de los retos

¹ Los recursos del ramo 28 se utilizan para compensar a los estados por la cesión de sus potestades recaudatorias, de tal manera que deben entregarse mayores recursos a los que tengan mayor capacidad para percibir ingresos fiscales.

fundamentales el logro de un mayor acceso de la población en los niveles educativos superiores. Este objetivo se presenta complicado al observar “la escasez de recursos fiscales, el rápido crecimiento de la población en edad de cursar esos estudios, los notorios flujos migratorios (internos y externos), la magnitud de la pobreza, la desigualdad del ingreso y una gran diversidad cultural y lingüística” (p. 111).

El estudio del gasto agregado en educación se muestra progresivo; sin embargo, el panorama cambia por completo cuando el análisis se enfoca en los niveles de educación superiores. Se reconocen los límites de la incidencia del gasto público en la educación: la evaluación de la calidad de los servicios cuando se tiene acceso a ésta y la posesión de los medios necesarios para participar en igualdad de circunstancias durante el proceso educativo son elementos difícilmente observables a través de la inversión pública.

El quinto capítulo presenta las aportaciones más relevantes del informe en materia de política pública, ya que analiza la repercusión en el desarrollo humano de las transferencias realizadas por medio de diversos programas sociales. El informe considera como transferencias al ingreso:

1) el gasto dirigido, que incluye diez de los principales programas sociales; 2) los subsidios agrícolas, con los principales programas de apoyo al campo; 3) las pensiones, que abarcan las del IMSS e ISSSTE, y 4) los subsidios al consumo, incluidos el subsidio eléctrico residencial y el correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) a gasolinas y diésel (p. 138).

Se indica que, de forma agregada, los apoyos dirigidos muestran una distribución claramente progresiva (en función del IDH y del ingreso), destacando en ese sentido los programas Piso Firme, Oportunidades y el Programa de Empleo Temporal. El documento señala, además, que los subsidios agrícolas provocan una gran concentración de los apoyos en las personas que menos los necesitan y muestran una opacidad preocupante en cuanto al destino de sus recursos.

En lo referente a las pensiones, el análisis muestra resultados divergentes dependiendo de su tipo: las contributivas (IMSS, ISSSTE) se ven como regresivas, mientras las no contributivas (Oportunidades, Adultos Mayores), se aprecian como progresivas. Con respecto a los subsidios a las tarifas de electricidad y al precio de los combustibles, el Informe muestra que son muy ineficaces y alta-

mente regresivos. El resultado agregado respecto a la equidad de las transferencias al ingreso se muestra negativo: las asignaciones de los recursos favorecen a los más ricos, incrementando la brecha entre las condiciones de vida de los distintos grupos sociales de acuerdo con su IDH y su ingreso.

La propuesta que presenta el informe ante la problemática anterior es sumamente concreta: en términos de las transferencias al ingreso, específicamente en lo que se refiere a los subsidios generalizados (electricidad y combustible), los subsidios agrícolas y las pensiones, es imprescindible una sólida focalización que permita transferir recursos a quienes más carencias tienen.

Para finalizar, el texto presenta un diagnóstico y un análisis sobre un tema que aparece de forma alterna —entre líneas— desde el primer capítulo y que es uno de los puntos centrales en la discusión sobre el gasto público: la discrecionalidad en el uso de los recursos. En este sentido se resaltan las particularidades políticas e institucionales de nuestro sistema en el proceso de discusión, programación y aprobación del presupuesto; además, se centra la atención en los avances y las carencias de nuestros mecanismos de asignación, ejercicio y evaluación del gasto público. De lo an-

terior se desprenden tres propuestas: la instauración de la reelección legislativa, el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos locales y el mejoramiento de los instrumentos de evaluación de la política social.

El *Informe sobre desarrollo humano, México 2011* constituye una valiosa aportación al debate público sobre las condiciones del desarrollo nacional. El diagnóstico realizado en torno a la situación del país es riguroso y a la vez claro: la colaboración de especialistas reconocidos y la voluntad del PNUD por hacer de éste un documento para todo el público nos permiten captar con sensibilidad el mensaje social contenido en el mismo.

En lo referente a su metodología, el informe no escapa de las restricciones que le impone su marco analítico. Los límites que presenta el IDH como indicador se hacen presentes y nos motivan a preguntarnos sobre las alternativas para la medición del progreso social. El IDH mantiene una perspectiva del desarrollo social sustentada en una visión individualista del bienestar de las personas y, como consecuencia, no nos permite generar conclusiones ajenas a esta postura.

Por otro lado, el IDH contempla solamente los componentes de salud,

educación e ingreso como elementos para el desarrollo de capacidades. En las condiciones actuales valdría la pena, por ejemplo, analizar las limitaciones que el tema de la seguridad pública o el de las condiciones del medio en el que nos desarrollamos le imponen a este objetivo.

Con independencia de lo mencionado, el *Informe sobre desarrollo humano, México 2011* potencia el uso del IDH como indicador de la equidad al establecer análisis horizontales y verticales del gasto en los diferentes rubros. La identificación y la comparación entre gasto normativo (además del normativamente prescrito) y el gasto ejercido hacen posible que el documento alcance el mayor de sus aciertos: la generación de propuestas en materia de política pública.

Seis son las propuestas que el informe resalta a manera de conclusión: la focalización de los subsidios, la universalización de la seguridad social, la consolidación de una democracia efectiva, una mayor rendición de cuentas, la reelección legislativa y una mayor transparencia presupuestaria. En esto el PNUD se suma, con más argumentos, a la visión de un amplio sector de especialistas y académicos; sin embargo, no abunda en los detalles

referentes a la implementación de dichas propuestas.

Las recomendaciones mencionadas han sido objeto de un amplio debate legislativo en el cual no se observa la voluntad política para su aplicación, ni la participación suficiente de la ciudadanía para exigir su puesta en marcha. De manera particular, la universalización de la seguridad social) estaría en función de una transformación del sistema de recaudación fiscal que pudiera hacer frente a un gasto de tal magnitud.

Lejos de las propuestas finales que el informe presenta, cuya viabilidad —dadas las condiciones políticas actuales— podría generar escepticismo, cada sección expresa alternativas de transformación en las diferentes áreas: recomendaciones específicas para el cambio del ámbito institucional que rige la asignación y el ejercicio del gasto; mecanismos factibles para el diseño, el control y la evaluación de los procesos en los municipios, las entidades federativas y el gobierno federal; lineamientos sobre las mejores prácticas de transparencia y rendición de cuentas en los diversos niveles de gobierno.

En cada capítulo el *Informe sobre desarrollo humano, México 2011* expone un análisis fundamentado de la realidad nacional, y enuncia propuestas

claras para un cambio en beneficio de los que más carencias tienen. El mensaje a lo largo de la publicación es muy claro: el gasto público tiene el potencial de transformar las condiciones de nuestra sociedad, siempre y cuando esto se realice de manera responsable, transparente, honesta y con objetivos precisos. Es un llamado a nuestras autoridades y representantes para considerar al desarrollo humano como un objetivo de política pública, pero sobre todo es una invitación a la ciudadanía para que se involucre en el conocimiento de las instituciones y los procesos diseñados para el mejoramiento de su calidad de vida.

Referencias

- López-Calva, L. F. y R. Vélez Grajales (2003), United Nations Development Programme, octubre, disponible en: <http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Cuadernos2003-1.pdf> [fecha de consulta: septiembre de 2011].
- López-Calva, L. F., L. Rodríguez Chammussy y M. Székely (2004), United Nations Development Programme, enero, disponible en: <http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Cuadernos2003-6.pdf> [fecha de consulta: septiembre de 2011].

Reforma do Estado e contexto brasileiro, crítica do paradigma gerencialista, de Federico Lustosa da Costa, Río de Janeiro, Editorial FGV, 2010, 254 pp.

Por Viridiana Gabriela Yáñez Rivas, estudiante del doctorado en Políticas Públicas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

Después del gran ciclo de reformas del Estado y de la administración pública que se inició en el último cuarto del siglo XX, el debate continúa. Para algunos es un tema agotado, para otros, el proceso de reformas se ha completado con el fin de la administración pública y con la llegada de la *New Public Management* (Nueva Gestión Pública), y para otros las reformas al Estado (que fracasaron) no pasaron de ser programas de ajuste fiscal enfascados en un discurso ideológico.

Este debate no ha superado las contradicciones entre reducir la intromisión del Estado en la vida de los individuos y de las empresas y su preocupación por rescatar la gobernabilidad (como la capacidad de regular las relaciones entre el mercado y la sociedad) y aumentar la eficacia junto con la calidad y efectividad de la acción pública.