



ethosfundación

en colaboración con



Serie: El Gasto Social en Mexico

El Gasto Social
como Herramienta
Redistributiva **3**
Volumen



Serie: El Gasto Social en México

El Gasto Social
como Herramienta
Redistributiva **3**
Volumen

© 2009, Avance-Análisis, Investigación y Estudios para el Desarrollo, A.C. / Fundación IDEA, A.C.

Coordinadores de proyecto

Liliana Alvarado Baena
Mariana Campos Villaseñor

Equipo de trabajo

Raúl Abreu Lastra, Rodrigo Alcázar Silva, Carlos Eduardo Gaitán Lastras, Alfonsina Peñaloza Horta y Cecilia Rios Murrieta.

El contenido del presente documento es responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja necesariamente la visión o puntos de vista de Fundación ETHOS y Fundación IDEA.

Agradecemos los valiosos comentarios que realizaron al documento: Juan Francisco Islas Aguirre, Mauricio Rodas Espinel, José Carlos Rodríguez Pueblita y Alberto Saracho Martínez.

Diseño y portada

Carlos F. Mejía Robles

Edición

M. Cristina Ferrer Dempster
Esteban Barraza Saldaña

D.R. © Avance-Análisis, Investigación y Estudios para el Desarrollo, A.C.

Enrique Rebsamen 1108
Col. Del Valle 03100
México D.F.
info@ethos.org.mx

Fundación IDEA, A.C.

Av. Chapultepec 230 piso 5
Col. Roma Norte 06700
México D.F.
info@fundacionidea.org.mx

Todos los derechos están reservados. Ni esta publicación o partes de ella pueden ser reproducidas, almacenadas mediante cualquier sistema o transmitidas, en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, de fotocopiado, de grabado o de otro tipo, sin el permiso previo de Avance-Análisis, Investigación y Estudios para el Desarrollo, A.C. y Fundación IDEA, A.C.

Primera Edición, noviembre de 2009

Impreso en México

ISBN: 978-607-95125-2-1

Acrónimos

CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CC	Coficiente de Concentración
EITC	<i>Earned Income Tax Credit</i>
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
ER	Eficacia Redistributiva
FMI	Fondo Monetario Internacional
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
ISR	Impuesto Sobre la Renta
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación de Chile
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONDH	Oficina Nacional de Desarrollo Humano
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PGF	Presupuesto de Gastos Fiscales
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROCAMPO	Programas de Apoyos Directos al Campo
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEDLAC	Base de Datos Socio-Económicos de América Latina y el Caribe
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SII	Servicio de Impuestos Internos de Chile
SSA	Secretaría de Salud

Índice

Resumen ejecutivo	9
Introducción	15
1. Primera parte: El contexto de la desigualdad	18
1.1. ¿Qué es la desigualdad?.....	19
1.2. La desigualdad normativa y en otros ámbitos.....	21
1.3. La desigualdad en México.....	26
2. Segunda parte: El papel del gasto social total en la redistribución	34
2.1. Derechos humanos y gasto social.....	36
2.2. ¿Cómo se justifica la intervención del Estado en la redistribución?.....	36
2.3. Herramientas redistributivas: gasto social directo, impuestos y gastos fiscales.....	37
2.4. Estrategias de intervención del gasto social.....	46
3. Tercera parte: El impacto del gasto social sobre la brecha de desigualdad en México	52
3.1. Análisis de la incidencia del gasto social.....	55
3.2. Gasto en servicios sociales y transferencias en efectivo.....	62
3.3. Incidencia del gasto en educación.....	66
3.4. Incidencia del gasto en salud.....	69
3.5. Incidencia del gasto en pensiones.....	72
3.6. Incidencia del gasto en transferencias en efectivo.....	73
3.7. Índice de eficacia redistributiva.....	75
3.8. Distribución de beneficios del gasto social.....	79
3.9. La distribución social de beneficios en perspectiva internacional.....	80

4. Cuarta parte: ¿Por qué se gasta como se gasta?	82
4.1. Limitantes para la reasignación: la legislación, desigualdad del poder político entre los ciudadanos y la rigidez en la composición del gasto público.....	83
Conclusiones y recomendaciones	90
Anexos	96
Anexo 1. Revisión de la literatura de la evolución de la desigualdad en México.....	97
Anexo 2. Coeficiente de Gini.....	98
Anexo 3. Los veinte municipios con mayor y menor IDH en México.....	99
Anexo 4. La incidencia del sistema tributario sobre la distribución del ingreso.....	100
Anexo 5. Metodología para estimar el efecto redistributivo de las transferencias sociales.....	103
Anexo 6. Comparativo de las participaciones relativas de las funciones de gasto social, 1997-2009.....	105
Anexo 7. Otros estudios sobre orientación de la distribución del gasto social.....	106
Bibliografía	112

Resumen ejecutivo



Resumen ejecutivo

Fundación ETHOS, en colaboración con Fundación IDEA, presenta la serie **El gasto social en México**. Esta sucesión de tres volúmenes surgió a partir de una preocupación compartida sobre la efectividad del gasto social en nuestro país, ya que representa una proporción notable del gasto público y es una herramienta estratégica para mejorar las condiciones de vida de la población. El objetivo central de la Serie es estudiar la definición, transparencia y distribución del gasto social. Con ello se pretende mejorar el entendimiento sobre el tema, elevar el nivel del debate y formular propuestas de política pública que aumenten el impacto de esta herramienta.

El primer volumen de la Serie se publicó en julio de 2008. En él se buscó responder qué es el gasto social a partir de tres dimensiones: *quién lo gasta, para qué se gasta y cómo se gasta*. Con respecto a éstas, se recomendó explorar el potencial del financiamiento privado en el ámbito social en nuestro país, consensuar las áreas de la política social y dar a conocer la cantidad total de recursos que la Federación destina al financiamiento de sus propósitos sociales a través del gasto directo y de los gastos fiscales.

El segundo volumen surgió a partir de las limitaciones que en materia de transparencia se encontraron durante el proceso de investigación sobre el tema del gasto social y fue presentado en noviembre de 2008. Los principales obstáculos se identificaron cuando se intentó analizar el gasto social tomando como referencia el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y el Presupuesto de Gastos Fiscales (PGF). En este sentido, se recomendó mejorar los estándares de transparencia para el PEF y el PGF. Ello, debido a que ambos documentos resultan esenciales para la toma de decisiones respecto del financiamiento de los propósitos sociales que persigue el Estado. Adicionalmente, se señaló la necesidad de que la información relativa a los gastos directos y gastos fiscales con fines sociales fuera completa, relevante, oportuna y adecuada para el usuario.

El tercer y último volumen busca analizar el impacto del gasto social total sobre la desigualdad del ingreso. Existe un consenso en el ámbito internacional de que contar con un alto nivel de desigualdad resulta indeseable, no sólo por razones éticas, sino también por los efectos negativos que ésta puede tener sobre el desarrollo económico y social de los países.

En este sentido, las herramientas con las que cuenta el Estado para mitigar la desigualdad son: el gasto social directo, impuestos y gastos fiscales. El análisis de este volumen se centra principalmente en la primera. Ello, debido a que en los países desarrollados, así como en los menos desarrollados, ha demostrado ser la principal herramienta redistributiva.

En el caso de México, se analiza la incidencia del gasto social a partir de las principales transferencias en especie y en efectivo del gobierno federal. Es así como el efecto redistributivo se explora a detalle en los rubros de educación, salud, pensiones y transferencias en efectivo que se distribuyen a través de los programas Oportunidades y PROCAMPO.

En específico, del análisis de este volumen se desprenden las siguientes conclusiones:

1. A pesar de que existen otras herramientas –impuestos y gastos fiscales –la más útil para incidir en la redistribución del ingreso es el gasto social directo.
2. La información correspondiente a la distribución de los gastos fiscales, tanto a nivel internacional como nacional, es limitada. Para el caso de México, es necesario generar y hacer públicos estudios oficiales sobre la distribución de beneficios de algunos gastos fiscales, en especial, los que impliquen una mayor pérdida recaudatoria, sean más controvertidos, o bien, tengan un fin redistributivo.
3. El gasto social directo disminuye la desigualdad del ingreso medido a través del coeficiente de Gini en aproximadamente 0.10 puntos. La mayor parte de este impacto se debe al efecto de las transferencias en especie que provee el Estado a los hogares en forma de servicios educativos; la educación básica es responsable de 40% del efecto redistributivo total. De ahí la importancia de que los servicios educativos cuenten con la calidad necesaria para que las transferencias se traduzcan en un activo útil para los individuos.

4. A pesar del efecto positivo, que en conjunto tiene el gasto social directo, las transferencias sociales (en especie y en efectivo) presentan distintos resultados. Por ejemplo, el gasto en primaria y los servicios de la Secretaría de Salud (SSA) son los que tienen un mayor efecto en aminorar las brechas de desigualdad. Por otra parte, el gasto en educación superior y pensiones del IMSS muestran un efecto casi nulo. Por su lado, las pensiones del ISSSTE tienen un efecto negativo.
5. En lo que respecta a los programas Oportunidades y al Seguro Popular, a pesar de que muestran un menor efecto redistributivo que la educación primaria y los servicios de la SSA (debido a que ocupan una menor proporción de recursos del PEF), son las transferencias con mayor eficacia redistributiva. Es decir, por cada peso gastado en estos programas se obtiene una mayor redistribución.
6. Se encontró que algunas de las principales limitantes para reasignar el gasto social y, por ende, mejorar el efecto redistributivo son:
 - la legislación,
 - la desigualdad del poder político entre los ciudadanos, y
 - la rigidez en la composición del gasto público.

De los hallazgos antes expuestos, se desprenden las siguientes recomendaciones:

- i) señalar explícitamente qué transferencias integran la estrategia redistributiva del gobierno para evaluar la capacidad redistributiva de las mismas, en forma sistemática;
- ii) promover la generación de información desagregada y representativa a nivel local de los beneficiarios de todos los programas de subsidios, así como de la operación, calidad de los servicios sociales y del presupuesto que las unidades de los servicios públicos realmente ejercen;
- iii) en el caso del sistema de salud del IMSS se considera necesario aumentar su nivel de progresividad; y
- iv) con base en el concepto de gasto social total propuesto en el primer volumen de esta Serie (suma del gasto social directo y gasto fiscal), se recomienda generar mayor información y análisis en México sobre los gastos fiscales con funciones sociales que tienen fines redistributivos.

Finalmente, se considera importante aminorar las brechas de desigualdad que existen en México. Ello implica concentrar esfuerzos para que los recursos destinados al ámbito social cumplan de la mejor manera posible con su fin redistributivo, mejorando así el bienestar de quienes más lo necesitan.

El Gasto Social como Herramienta Redistributiva

Introducción



Introducción

Uno de los objetivos más importantes del gasto social es disminuir la desigualdad en el bienestar de la población. Dada la eficiencia que el gasto social demuestra en esta tarea, en la actualidad, existe un mayor interés en el tema por parte de los Estados, organismos internacionales, políticos, académicos, medios de comunicación y sociedad civil. Lo anterior, por la conciencia que tienen dichos actores sobre el aumento en la brecha entre ricos y pobres y las consecuencias negativas que trae consigo la inequidad en el desarrollo de las sociedades.

En México, el gasto social es el área prioritaria del gasto público: representa más de la mitad del gasto público federal. En los últimos 10 años, éste creció 80% en términos reales, mientras que el gasto público lo hizo en 54%.

Por su parte, la desigualdad se asocia con un mayor número de personas viviendo en pobreza, en especial, en países en desarrollo. En dichos países, las personas que viven por debajo del ingreso medio resultan afectadas en dos ocasiones: primero, por estar en la parte baja de la distribución del ingreso mundial; segundo, por estar en la parte baja de la distribución del ingreso nacional (Ray, 1998). En este sentido, controlar la desigualdad puede ayudar a disminuir la pobreza con mayor velocidad (Bourguignon, 2004).

El gasto social que el Estado destina a la población en forma de servicios sociales y transferencias en efectivo puede ser una herramienta útil para disminuir los efectos de la desigualdad en el bienestar de los individuos. Los servicios sociales (por ejemplo, educación o salud) son fundamentales en un país como México, el cual presenta altos índices de desigualdad en el ingreso sin considerar las transferencias (Gini = 0.486)¹ y en el desarrollo humano. Gracias a estos servicios, millones de personas tienen la oportunidad de desarrollar sus capacidades y acumular capital humano; un activo elemental para generar ingreso. Incluso, en la presente administración (2006-2012), la política social y, por ende el gasto que la financia, tiene la misión explícita de promover la igualdad de oportunidades.²

El análisis de incidencia del gasto social es un ejercicio riguroso que permite evaluar su papel en disminuir la desigualdad. Organismos internacionales como el Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) e instituciones gubernamentales, como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), elaboran este tipo de análisis. A través del mismo se calcula cómo el coeficiente de Gini del ingreso disminuye en función de la cantidad de gasto y cómo éste se distribuye entre los hogares de los distintos deciles de gasto.

En el presente volumen, se repasan algunos de los costos que la desigualdad impone al desarrollo de los países y los niveles de desigualdad del ingreso y del desarrollo humano en México. A continuación, se repasa el papel del gasto social en la redistribución; cuáles son las herramientas con las que cuenta el Estado para redistribuir recursos, enfocándose de manera especial en el gasto social.

Más adelante, se analiza la distribución de beneficiarios de las transferencias sociales en educación, salud, seguridad social y transferencias en efectivo, ordenados por deciles de gasto. A partir de estos resultados, es posible evaluar el grado de progresividad del gasto social y estimar qué transferencias son más efectivas en redistribuir el ingreso.

En el último apartado, se describen las principales limitantes para reorientar el gasto social y promover una distribución del ingreso más equitativa. Algunas de éstas son de carácter institucional, ya sea formal o informal. Ambas representan un obstáculo en el camino hacia una mejor distribución de beneficios sociales.

Finalmente, entre las recomendaciones que emanan de este documento está promover y profundizar la evaluación del gasto social al desempeñar su papel redistributivo. Ello exige contar con mayor información sobre la operación, calidad y cobertura de los servicios sociales; así como sistematizar el análisis de incidencia que debe ir perfeccionándose para extraer información útil para los responsables de tomar las decisiones en la reasignación de recursos públicos. De igual manera, se insta a promover las políticas públicas cuyo fin sea el de propiciar la acumulación de riqueza entre los más pobres, especialmente aquellas destinadas a desarrollar el capital humano.

Este tercer y último volumen de la Serie representa una invitación a la sociedad civil, legisladores, académicos y funcionarios públicos a reflexionar sobre la eficacia y potencial de la intervención del Estado, con especial énfasis en el gasto social.

1. Estimación propia del ingreso corriente total menos las transferencias del gobierno, elaborada con datos de la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) 2006. (Ver Anexo 5).
2. Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012.

1

Primera parte

El contexto de la desigualdad



El contexto de la desigualdad

1.1. ¿Qué es la desigualdad?

En el contexto de las políticas públicas, la desigualdad es una situación en la cual una variable de bienestar se distribuye de forma sesgada entre distintos grupos poblacionales. No hay una sola forma de medir la desigualdad. Puede ésta evaluarse en función del ingreso, la riqueza, el consumo o el desarrollo humano, entre otras. Por lo general, cuando se habla de desigualdad se hace referencia a la inequidad con la que se distribuye el ingreso en una misma población (Ray, 1998).

De acuerdo con Sen (1998), la desigualdad es un concepto multidimensional y algunas de sus caras pueden ser causa de atención y, por ende, de intervención pública. Por su parte, Tanzi (1998) considera que, entre éstas, figuran: la pobreza extrema, la falta de acceso a ciertos bienes y servicios sociales, la justicia, e incluso la concentración del poder político.

Las medidas de distribución, como el coeficiente de Gini (Cuadro 1.1.), son útiles para evaluar los resultados sobre el nivel de equidad entre grupos de población. La desigualdad horizontal es aquella que mide las diferencias entre localidades, mientras que la desigualdad vertical lo hace al interior de las mismas.

Cuadro 1.1. ¿Cómo se mide la desigualdad?

El indicador más usado en estudios empíricos sobre la distribución de los ingresos entre los miembros de la sociedad es el coeficiente de Gini (Medina, 2001). Este coeficiente mide el grado de concentración de la distribución del ingreso entre grupos poblacionales (Gradín & Del Río, 2001). A partir de este coeficiente también se puede medir la dispersión del gasto. En este caso se le conoce como cuasi-Gini o coeficiente de concentración (CC). Para facilitar la lectura en este estudio llamaremos coeficiente de Gini a la medida de dispersión del ingreso y cuasi-Gini o CC a la del gasto. En particular, ambas permiten cuantificar lo alejada que una distribución se encuentra de la distribución perfectamente igualitaria en la cual cada decil recibe la misma proporción de ingreso o gasto.

Ambos coeficientes tienen ventajas, entre las que se encuentran:

- La propiedad de la relatividad, por la cual no se distorsiona el resultado ante incrementos proporcionales en el ingreso o gasto (Ray, 1998); (Medina, 2001).
- Información resumida sobre la distribución del ingreso o gasto en una sola medida.
- Fácil interpretación, pues el resultado de la distribución se encuentra entre 0 y 1, siendo 0 la equidad total y 1 la desigualdad máxima.

La fórmula utilizada para calcular el coeficiente de Gini (Anexo 2) y cuasi-Gini en este estudio es:

$$CC = 1 - \sum_{i=1}^n x_i (Y_i + Y_{i-1})$$

En donde n representa el número de grupos (deciles, quintiles, etc.), x_i la proporción (o porcentaje) de población en el grupo i ; Y_i el ingreso o gasto acumulado en el grupo i .

El coeficiente de Gini y el cuasi-Gini son medidas positivas: la medición de sus niveles de concentración o dispersión no es suficiente para juzgar una distribución del ingreso (Gradín & Del Río, 2001). En el presente estudio, estos coeficientes son una referencia frecuente para ilustrar la distribución del ingreso de la población así como la distribución de los beneficios sociales que el Estado les hace llegar.

1.2. La desigualdad normativa y en otros ámbitos

Una primera razón para equilibrar la desigualdad se asocia con el valor intrínseco que la sociedad le otorga a la igualdad entre sus miembros. Desde esta perspectiva, se asume que la igualdad en sí misma es un valor (Ray, 1998). De lo anterior, se desprende que la desigualdad representa un problema: su permanencia impone un costo a la sociedad.

Existen diversas manifestaciones que confirman el valor que la sociedad le confiere a la igualdad. Esto puede corroborarse a través de lo que dictan las normas, las cuales manifiestan “el deber ser” de los entes que integran una sociedad. Por ejemplo, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, la Constitución) existen varios preceptos que manifiestan de forma explícita e implícita la importancia de la igualdad de las personas en distintos ámbitos de la vida nacional. Incluso, ya desde el Artículo 1° se estipula que todos los individuos gozan de las garantías de la Constitución, del cual se desprende que todos los mexicanos son iguales ante la Ley.

Asimismo, se reconoce que la igualdad no es deseable en todas las circunstancias, ya que debe haber un balance entre la búsqueda de la igualdad y el reconocimiento del mérito. No hay una razón evidente para que un individuo que se esfuerza más que otros “no deba” gozar de un mayor retorno que el resto. En este sentido, se considera que el trato desigual es permisible. En el mismo Artículo 1° de la Constitución, se hace explícita en qué situaciones se prohíbe el trato desigual o discriminación: origen étnico o nacional, credo o condición social, entre otras. Cabe resaltar que estas circunstancias no se relacionan con el nivel de desempeño individual.

Hay una segunda razón por la que la desigualdad no es deseable y debe considerarse como un tema de política pública central en la agenda de los países: la desigualdad en su carácter funcional (Ray, 1998). Desde esta perspectiva, se estudian las repercusiones o costos que la desigualdad impone en otros ámbitos, como el desarrollo económico y social de los países. Esto se debe a que la dinámica de la desigualdad está íntimamente relacionada con la dinámica del desarrollo, a pesar de que no hay conclusiones definitivas sobre esta relación (Fuentes, 2005).

La desigualdad se asocia con un mayor número de personas viviendo con un ingreso por debajo del ingreso medio, lo cual, a su vez, está relacionado con mayor pobreza (OCDE, 2008). Por esta razón, se puede considerar que la desigualdad en los países en desarrollo es más grave. Estos países presentan un ingreso promedio menor al que resulta suficiente para el bienestar de sus ciudadanos. Si además de esta limitante se añade que este ingreso (bajo) se distribuye inequitativamente, entonces significa que un número alto de personas u hogares vive incluso con menos recursos económicos de lo ya considerado insuficiente (Ray, 1998). En este contexto, los hogares de bajos ingresos en países en desarrollo por lo general resultan afectados por dos vías: por estar en la parte baja de la distribución del ingreso mundial y por estar en la parte baja de la distribución del ingreso al interior de sus países (Ray, 1998). Por ejemplo, en el caso de México, el 69% de los hogares registraron un ingreso menor al ingreso promedio, el cual ascendió a 136,508 mil pesos en 2006.³

Anteriormente se pensaba que la desigualdad del ingreso era un paso necesario en el proceso de desarrollo que resulta del crecimiento económico y que ésta disminuiría conforme el proceso de desarrollo evolucionara (Kuznets, 1955). A partir de dicho pronunciamiento, se produjo una extensa literatura que estudia esta relación. Se evidenció que los estudios transversales (basados en una muestra de países) no son apropiados para hacer conclusiones en este ámbito, debido a que el crecimiento económico depende de factores estructurales específicos en cada país (Bourguignon, 2004). Así, las conclusiones de los estudios pueden estar sesgadas hacia características de los países que integran la muestra específica de cada estudio (Ray, 1998), (Bourguignon, 2004).⁴

En oposición a lo que Kuznets propuso, existe evidencia que contradice que la desigualdad disminuye conforme aumenta el nivel de crecimiento económico (Zeira & Galor, 1993), (Deininger & Squire, 1997), (Tanzi, 1998). Estos estudios argumentan que el crecimiento económico no siempre elimina las disparidades, sobre todo cuando la desigualdad de los activos (riqueza) está distribuida en forma inequitativa desde un principio. Incluso, sugieren que la desigualdad del ingreso es un estado que tiende a perpetuarse por la relación que guarda con la riqueza y el crecimiento económico.

3. Estimaciones propias con base en el ingreso corriente total reportado en la ENIGH 2006

4. En el caso particular del estudio de Kuznets, se presume que la relación encontrada entre los países de nivel de desarrollo medio y la alta desigualdad pudo ser resultado de que la muestra estuvo integrada por países de América Latina, una región que se distingue del resto por los altos niveles de desigualdad en el ingreso.

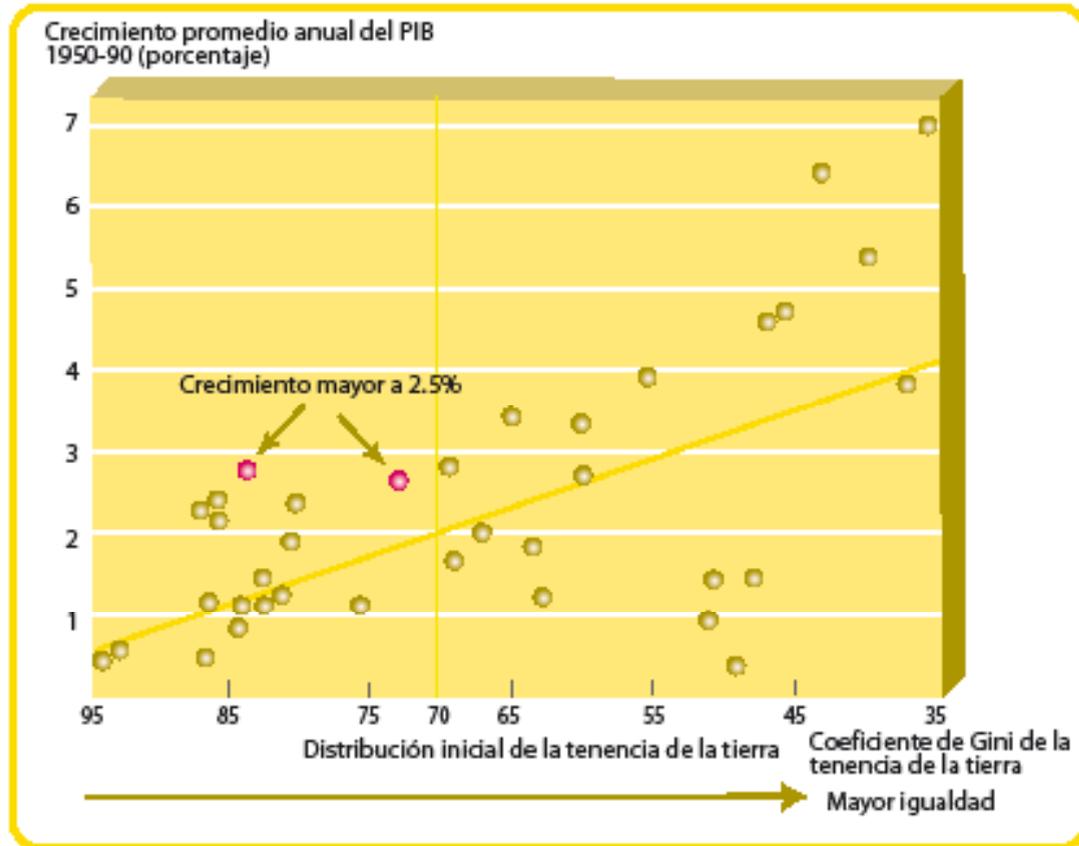
Una distribución de la riqueza inicial inequitativa favorece que los individuos ubicados en la parte baja de la misma enfrenten restricciones para empezar a acumular riqueza (capital financiero, físico y humano). El acceso desigual a la acumulación de riqueza se debe, en gran medida, a un fenómeno: la falta de colateral para que los pobres accedan al crédito (Piketty, 1992), (Ray, 1998). Es decir, los individuos enfrentan restricciones para trascender sus límites presupuestales para emprender negocios, comprar acciones o bienes raíces. Ello puede marcar la diferencia entre que los pobres puedan o no acumular capital humano (Zeira & Galor, 1993). Por esta razón, los que nacen en familias sin riqueza acumulada tienen menor probabilidad de ascender en la escala social.

De acuerdo con Tanzi (1998), este proceso se agrava por las normas sociales (formales e informales) que imperan con mayor fuerza en los países en desarrollo. Contratos de trabajo, rentas, tradiciones sobre el matrimonio, costumbres sobre herencias, los apellidos y las redes de contactos son algunas de estas normas mencionadas. En particular, influyen en los criterios de decisión de las transacciones económicas, evitando que se rijan por la dinámica de los mercados. En este sentido, fungen como una restricción adicional para impedir que la desigualdad se desvanezca. Estas normas sociales también limitan la movilidad social. De hecho, las familias de bajos ingresos tienen mayor probabilidad de permanecer en ese estrato a lo largo de varias generaciones (OIT, 2008); (OCDE, 2008). Tanzi (1998) afirma que la literatura económica pone poca atención a este factor, el cual suele tener efectos mayores al estimado en general. De lo anterior se desprende que la desigualdad de la riqueza hoy determina la desigualdad del ingreso del mañana.

La desigualdad de la riqueza inicial que persiste a lo largo de generaciones se asocia con menores tasas de crecimiento económico. En un ejercicio hecho por Deininger y Squire en 1997, se estudió la relación de la desigualdad inicial del ingreso y de la tenencia de la tierra con el subsecuente crecimiento económico.⁵ En los resultados se encontró que la primera relación es negativa pero no es significativa, mientras que la segunda es negativa y significativa (Gráfica 1.1.), sobre todo en los países en desarrollo. Esto quiere decir que entre mayor haya sido la desigualdad inicial de la tenencia de la tierra, menor fue el subsecuente crecimiento económico (Deininger & Squire, 1997). De los 15 países en desarrollo que mostraron un coeficiente de Gini de la tierra arriba de 0.70, sólo dos crecieron más de 2.5% entre 1960 y 1992.

5. El estudio se elaboró con datos que cumplen con los siguientes criterios útiles para evitar sesgos en los resultados: representatividad a nivel nacional y la inclusión de todos los ingresos de toda la población. Esta información se obtuvo de encuestas de datos primarios estadísticas oficiales y documentos de investigación. Para la tenencia de la tierra se utilizaron datos desde 1960 para 73 países. Para el caso del ingreso se obtuvieron datos de sólo 58 países.

Gráfica 1.1. Países con mayor igualdad en la distribución inicial de la riqueza tienden a crecer con mayor rapidez



Fuente: Deininger & Squire, 1997

Una razón que explicaría la relación negativa entre desigualdad de la riqueza y el crecimiento económico, es que la primera desincentiva la inversión y ello repercute en el segundo. Este razonamiento se explica con distintos argumentos en diversos estudios que se comentan a continuación.

De especial interés es el estudio de Alessina y Perotti (1993) en donde se detecta que la desigualdad del ingreso alimenta el descontento social, incrementando la inestabilidad política. Esta última crea una mayor incertidumbre sobre los retornos a la inversión, desincentivando así la misma.⁶

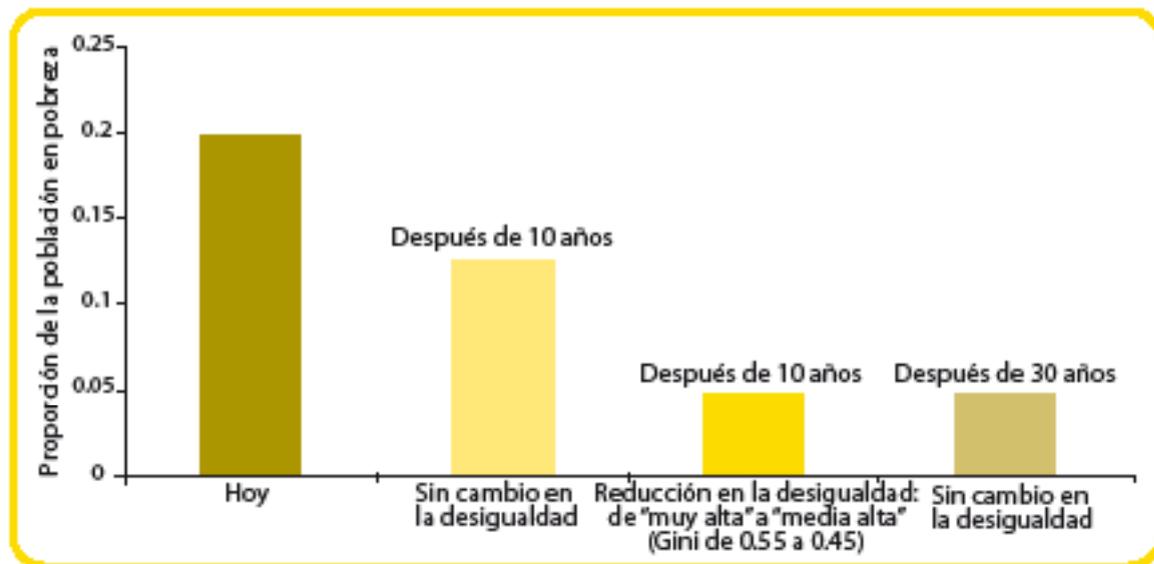
Por su parte, la riqueza acumulada en combinación con la tasa de interés influye en quién puede invertir en capital humano. Los países con alta desigualdad de la riqueza y altas tasas de interés, o donde el acceso al crédito está condicionado por un colateral, no favorecen que un mayor número de personas invierta en capital humano, por lo que se promueve una baja productividad y un bajo crecimiento (Galor & Zeira, 1993), (Deininger & Squire, 1997).

De igual manera, la desigualdad tiende a impedir políticas en favor del crecimiento económico, lo que atrasa el desarrollo de mercados más eficientes. En general, la adopción de estas políticas implica hacer reformas económicas que rompan con instituciones (Tanzi, 1998) y ejercer una redistribución de recursos en los distintos niveles socioeconómicos. Aquéllos que tienen una posición privilegiada en la distribución de recursos inicial pueden carecer de incentivos para perder recursos o el poder relativo con respecto a los demás a causa de las nuevas políticas adoptadas (OIT, 2008).

Existe cierto acuerdo entre los economistas de que un mayor crecimiento económico es fundamental para reducir la pobreza, siempre y cuando la distribución del ingreso quede más o menos constante (Bourguignon, 2004). Incluso, de reducirse la desigualdad, la cantidad de personas en pobreza puede disminuir más rápido (Gráfica 1.2.). En particular, esto aplica para países de ingreso medio y alta desigualdad, como es el caso de México.

6. Alessina y Perotti probaron esta relación con base en una muestra de 70 países en un periodo comprendido entre 1960 y 1985. La inestabilidad sociopolítica se midió con base en la propensión a cambios de gobierno así como indicadores de descontento social y violencia política.

Gráfica 1.2. Cambio en la pobreza de un país de ingreso medio, alta desigualdad y un crecimiento anual del ingreso per cápita de 3%



Fuente: Bourguignon, 2004, Pág. 8.

Cuando la pobreza y la desigualdad se reducen al mismo tiempo, entonces la cantidad de pobres puede disminuir más rápido. Pero si se reduce la pobreza sin variación en la desigualdad, puede tardar hasta tres veces más tiempo lograr la misma reducción que si se realiza bajando la desigualdad de muy alta a media alta (Gráfica 1.2.). Es importante aclarar que el impacto de este cambio dependerá del nivel inicial de ingreso y la desigualdad (Bourguignon, 2004).

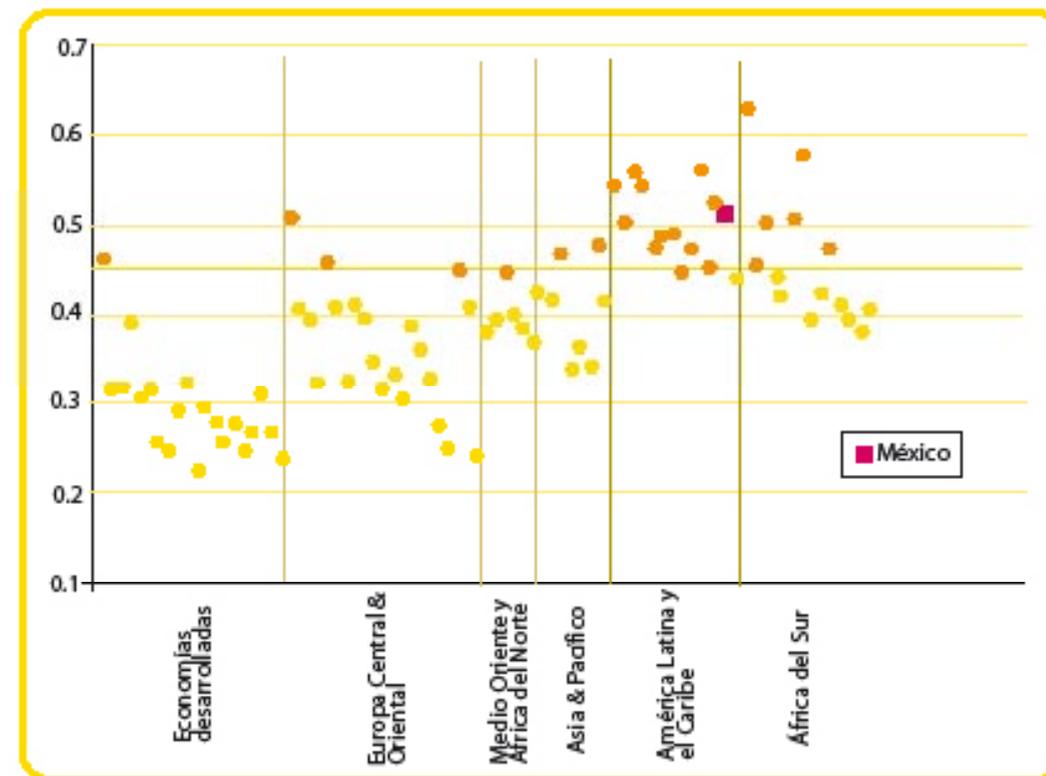
1.3. La desigualdad en México

Entre los factores que el Banco Mundial consideró que hacen deseable disminuir la desigualdad en México (en la Revisión sobre el Gasto Público de 2003–PER, por sus siglas en inglés) están:

- i) un alto nivel y su persistencia en el tiempo y
- ii) la dificultad que impone a la movilidad social (alivio de la pobreza).

México se ubica en la región del mundo con mayor desigualdad del ingreso: América Latina (Corbacho & Schwartz, 2002), (Lustig N., 2008). Esta área geográfica tiene la mayor proporción de países con desigualdad alta medida con base en el coeficiente de Gini (Gráfica 1.3).

Gráfica 1.3. La desigualdad del ingreso en el mundo (Coeficiente de Gini)

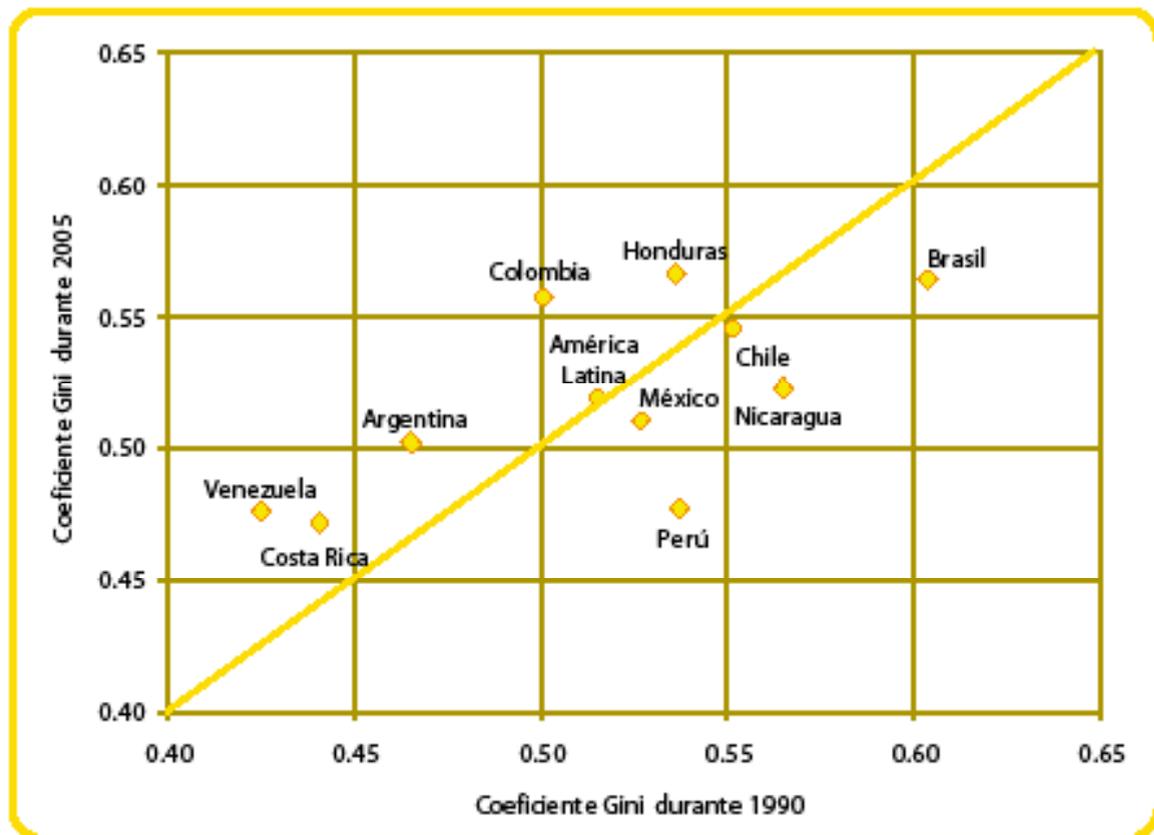


Fuente: Elaboración propia con datos de *World Income Inequality Database*, 2007. (UNU-WIDER).

En 2003, nuestro país presentó la décimo tercera distribución del ingreso más desigual de una muestra de 111 países (Banco Mundial, 2004 a). Al interior de la región, presenta una desigualdad similar al promedio de la zona (Gráfica 1.4).⁷ De acuerdo con la Base de Datos Socio-Económicos de América Latina y el Caribe (SEDLAC, por sus siglas en inglés), la desigualdad de México medida con base en el coeficiente de Gini fue de 0.51 en 2005. Dicho resultado se considera alto (Bourguignon, 2004) dentro del rango observado de resultados de otros países, el cual va desde 0.22 a 0.62.

7. Esta muestra incluye los tres países más poblados de la región: Brasil, México y Argentina.

Gráfica 1.4. La desigualdad en América Latina, 1990-2005

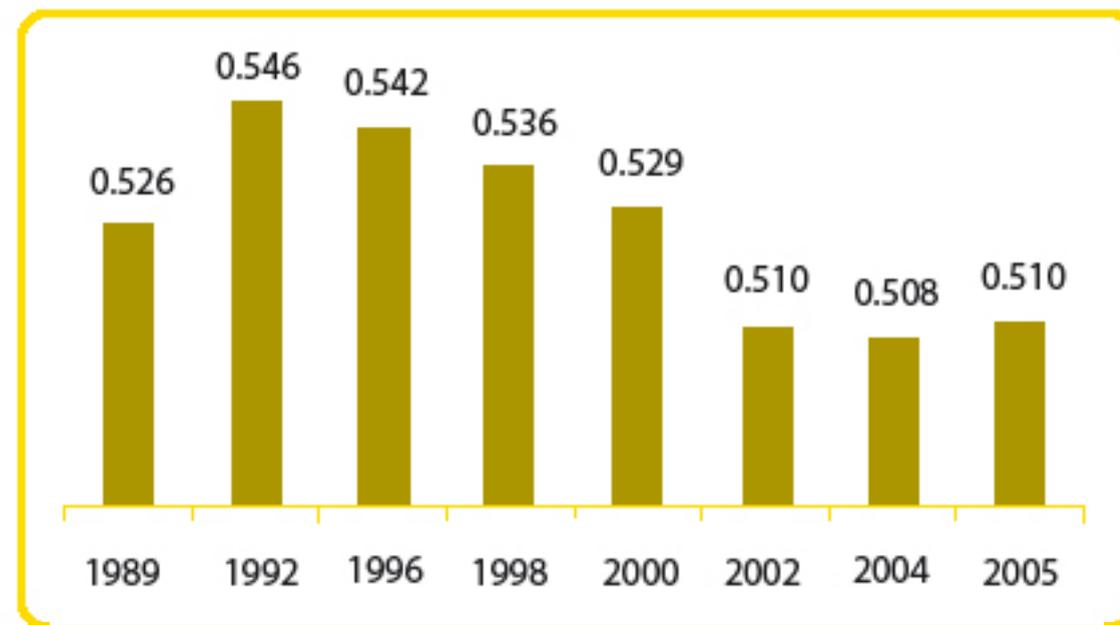


Fuente: Elaboración propia con datos de la SEDLAC.

Para analizar la evolución de la desigualdad es necesario hacer un análisis longitudinal de los hogares en los diferentes deciles del ingreso (Ray, 1998). A pesar de no contar con un análisis de esta magnitud, varios autores estimaron la desigualdad de México y obtuvieron resultados siempre mayores a 0.45 (Anexo 1). En años recientes, en perspectiva internacional la desigualdad del ingreso muestra resultados similares al de 2005 (coeficiente de Gini= 0.51), con variaciones en un rango de 0.508 a 0.526⁸ (Gráfica 1.5).

8. Sin embargo, estos datos no arrojan conclusiones sobre la evolución de la desigualdad del ingreso. Lo anterior se debe a que fueron calculados con base en la ENIGH, la cual no encuesta a las mismas personas en distintos momentos del tiempo.

Gráfica 1.5. Distribución del ingreso de México, 1989-2005 (Coeficiente de Gini)



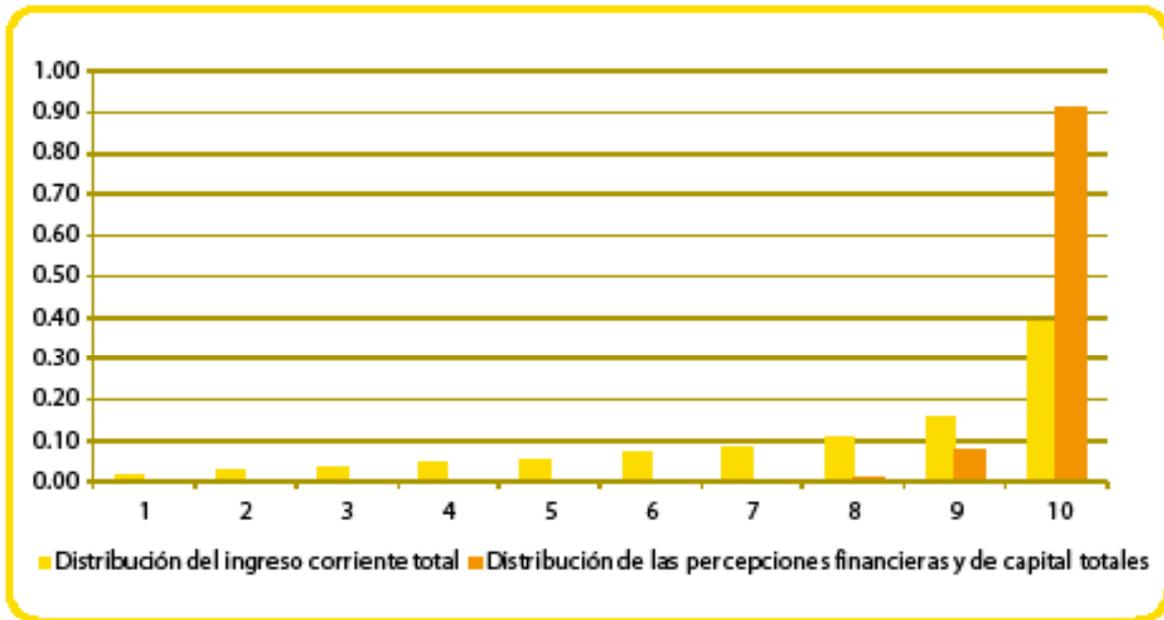
Fuente: Elaboración propia con datos de la SEDLAC.

La desigualdad del ingreso (alta y persistente) que se observa en México y América Latina se debe, en gran parte, a las diferencias en el capital inicial de los individuos: capital humano y riqueza (Székely M., 1998). En el caso de México, el ingreso proveniente de la riqueza⁹ se distribuye de forma más inequitativa (coeficiente de Gini = 0.88) en comparación con el ingreso corriente total (coeficiente de Gini = 0.478), de acuerdo con datos de 2006.¹⁰ En el caso del primero, 87% de la población se ubicó por debajo del ingreso medio, mientras que en el segundo se encontró que una menor proporción estuvo debajo del ingreso medio, 71%. Como ya se analizó, si la riqueza está restringida para unos pocos, en general, se promueve un bajo crecimiento económico y persistencia de la desigualdad.

9. La desigualdad del ingreso (alta y persistente) que se observa en México y América Latina se debe, en gran parte, a las diferencias en el capital inicial de los individuos: capital humano y riqueza (Székely M., 1998). En el caso de México, el ingreso proveniente de la riqueza.

10. El ingreso proveniente de acervos físicos y financieros acumulados (riqueza) se obtuvo con base en las percepciones financieras y de capital de la ENIGH, 2006.

Gráfica 1.6. Desigualdad del ingreso por riqueza, 2006
(Percepciones financieras y de capital)



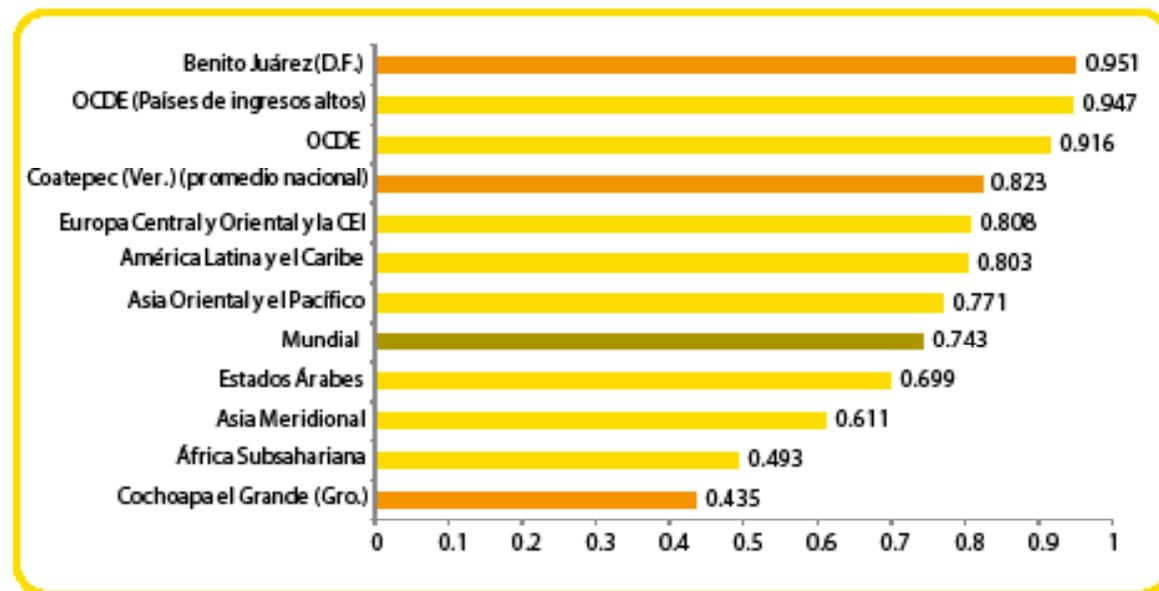
Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH 2006.

Por otra parte, a nivel local se mantienen diferencias marcadas en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de los mexicanos. En este caso, el IDH es una medida útil para apreciar la desigualdad en educación, salud e ingreso que hay entre las poblaciones de distintas demarcaciones. También, refleja la calidad de vida y productividad futura de estos grupos demográficos.¹¹

11. Cada dimensión (salud, educación e ingreso) que integra el IDH se mide comúnmente en función de cuatro variables establecidas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU): esperanza de vida al nacer, tasa de matriculación escolar, tasa de alfabetización y PIB per cápita en dólares ajustados por la Paridad de Poder de Compra (PPC). Por falta de información a nivel municipal sobre estas variables en México, para medir el IDH a este nivel se utilizaron otras variables similares: Probabilidad de sobrevivir el primer año de edad, tasa de asistencia escolar, tasa de alfabetización, ingreso promedio per cápita anual en dólares PPC. Para mayor detalle sobre los ajustes realizados al IDH municipal ver (ONDH, 2005).

La Oficina Nacional de Desarrollo Humano (ONDH) de las Naciones Unidas midió el IDH al interior de los casi 2,500 municipios en México. Durante el ejercicio se encontró una brecha significativa entre el municipio más desarrollado y el menos desarrollado. El municipio con el IDH más alto (la delegación Benito Juárez de la ciudad de México), tiene un indicador de 0.951.¹² En contraste, el municipio menos desarrollado (Cochoapa el Grande en el estado de Guerrero) registra un 0.435. Incluso, si comparamos estos resultados con otros que el mismo estudio arrojó para diferentes latitudes, se observa que en México coexisten niveles de desarrollo humano similares al de los países más desarrollados y al de los menos desarrollados del mundo. En la Gráfica 1.7 se muestra que la delegación Benito Juárez tiene un indicador mayor al del promedio de países con ingresos altos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Por su parte, Cochoapa el Grande tiene un indicador menor al de África Subsahariana.

Gráfica 1.7. Los municipios de México en el contexto internacional del IDH, 2005

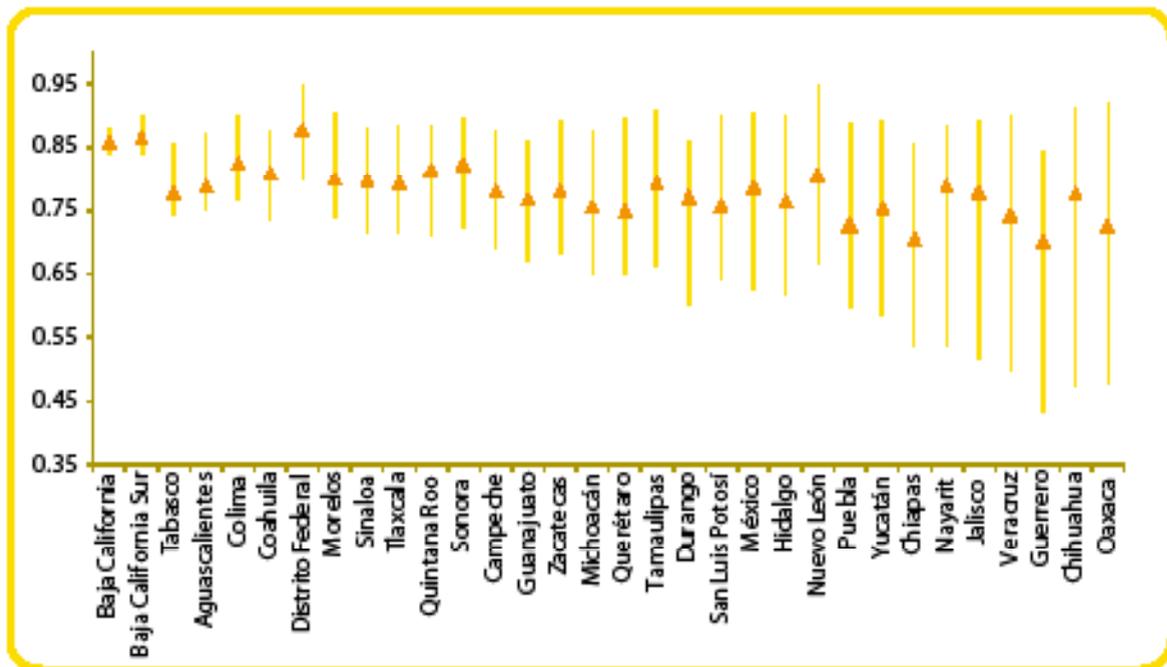


Fuente: Cálculos de la ONDH 2008. IDH municipal 2000-2005. PNUD México.

12. Uno representa el valor máximo de este índice.

El estudio del IDH a nivel municipal en México arrojó resultados que documentan la enorme importancia de la desigualdad al interior de las entidades federativas como elemento central para comprender la desigualdad nacional. Al analizar los resultados del IDH municipal por Estado, se observa que al interior de las propias entidades existe una desigualdad (desigualdad vertical) considerable. El caso de Oaxaca es ilustrativo, al ser la entidad con una mayor dispersión entre el valor máximo y mínimo del IDH (Gráfica 1.8). Esta entidad tiene un municipio con el tercer lugar en desarrollo humano y otro con el tercer peor resultado en este ámbito (Anexo 3). En forma similar, se observa que la desigualdad vertical al interior de varias entidades federativas es similar a la horizontal observada a nivel nacional entre municipios.

Gráfica 1.8. IDH 2005, promedio, máximo y mínimo



El promedio está basado en la media aritmética de los resultados de los municipios de cada estado.
 Fuente: Cálculos de la ONDH 2008. IDH municipal 2000-2005. PNUD México.

En esta sección se repasó que la desigualdad del ingreso, sobre todo proveniente de la tenencia de activos, tiende a perpetuarse y a generar bajo crecimiento económico. Esto sucede porque la desigualdad puede limitar la inversión, incluyendo la del capital humano. En este contexto, las políticas redistributivas —que a su vez no afecten la inversión— son una opción que merece atención y valoración cuidadosa.

Por su parte, la política social —y el gasto que financia a la misma— juega un papel importante en la formación de capital humano y otras capacidades de quienes se ubican en la parte baja de la distribución, a través de la provisión de servicios sociales. Esto es de especial importancia para quienes las condiciones derivadas de la desigualdad les impiden invertir en capital humano y su única opción son los servicios públicos. De esta manera, las transferencias sociales que llegan en tiempo y forma a los beneficiarios contribuyen a que estos individuos puedan desempeñar funciones productivas en la sociedad y usar el capital humano como un colateral para acceder al crédito, lo cual favorece la acumulación de riqueza.

2 Segunda parte

El papel del Gasto Social total en la redistribución



El papel del gasto social total en la redistribución

Uno de los objetivos del gasto social es mitigar la desigualdad a través de un aumento en el nivel de vida de la población. De acuerdo con la CEPAL (2007) el efecto positivo puede adoptar distintas formas:

- *Impacto social* en la población objetivo, lo que se expresa en la variación de los indicadores sociales que representan los problemas que originaron la intervención. Por ejemplo, cuando hay una reducción en la tasa de incidencia de alguna enfermedad (polio, sarampión, diabetes) como consecuencia de un programa gubernamental en materia de salud, o bien apoyos alimentarios para evitar la desnutrición infantil, como pueden ser los desayunos escolares.
- *Impacto económico* en el mediano y largo plazo, generado por los bienes y servicios transferidos a los hogares, como puede ser el acceso a vivienda de interés social.
- *Impacto redistributivo del ingreso* en los hogares, al incrementar en el corto plazo la distribución monetaria. Un ejemplo de este impacto son las transferencias en efectivo.

El tema central de este volumen está relacionado con el último punto y consiste en exponer un panorama general sobre la eficacia del gasto social en su función redistributiva

2.1. Derechos humanos y gasto social

Para adentrarse en el papel del gasto social como una herramienta redistributiva, es importante entender la relación que dicho gasto guarda con los derechos humanos, en específico, el derecho a la alimentación, a la salud, a la vivienda, al trabajo, a la educación y a la igualdad,¹³ entre otros. Para reafirmar los derechos humanos se requiere de medios económicos y estrategias que hagan efectivo y eficiente el gasto social (Courret-Branco, 2008). De esta forma, la distribución de este gasto es una herramienta útil para hacer valer los derechos de toda la población y no sólo de algunos, como puede suceder en contextos de alta desigualdad.

El reconocimiento de estos derechos está plasmado en diversos tratados internacionales de derechos humanos, lo que implica una aceptación tácita como legislación consuetudinaria internacional (Amnistía Internacional, 2009).

Adicionalmente, los derechos humanos están reconocidos dentro de la jurisprudencia nacional de muchos países. En el caso de México, éstos se reflejan en la Constitución, así como en las leyes, programas y estrategias de política social.

2.2. ¿Cómo se justifica la intervención del Estado en la redistribución?

La teoría clásica económica sobre el bienestar se enfoca en la eficiencia de los mercados más que en consideraciones distributivas (Birdsall & James, 1990). No obstante, lo que pudiera considerarse como una asignación eficiente en términos de un mercado competitivo, al mismo tiempo podría ser una distribución inequitativa (Harun, Rashid, & Mohamed, 2008).¹⁴

13. De manera amplia, el principio de igualdad implica la igualdad real o sustancial, que se manifiesta en el goce y ejercicio efectivos de todos los derechos de todas las personas. La igualdad sustantiva implica entonces que se den las mismas oportunidades desde el principio y que [la persona] disponga de un entorno que le permita conseguir la igualdad de resultados (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2009).

14. Esta asignación se refiere a un óptimo de Pareto, en donde existe un equilibrio en el que nadie puede mejorar situación sin empeorar el bienestar de alguien más. Este equilibrio (económicamente eficiente) no es sensible a las injusticias e inequidades en la asignación de recursos, factores, bienes y servicios, o en la propiedad de éstos

En principio, el mercado es quien debe distribuir las ventajas económicas y el Estado quien tiene que garantizar las leyes necesarias para que éste funcione en forma adecuada (como los derechos de propiedad, respeto a los contratos, entre otros). Sin embargo, la acción del mercado por sí misma puede no ser justa y generar así una serie de desigualdades (Veras, 2006). En este sentido, el Estado asume un papel en la redistribución para equilibrar el ingreso u oportunidades entre sus miembros (Birdsall & James, 1990). Esto lleva a que las funciones del Estado dentro de la economía busquen mayor equidad social y no se limiten sólo a vigilar que el mercado funcione con eficiencia.

Además, de acuerdo con Harun, Rashid y Mohamed (2008), una sociedad con alto nivel de desigualdad da pie a que el Estado implemente políticas redistributivas a través del gasto social. Lo deseable es que la intervención gubernamental mejore el bienestar social original. No obstante, es importante mencionar que, en algunos casos, el bienestar puede reducirse tras la intervención del Estado. En este sentido, la diferencia en los efectos que tiene la distribución del gasto social de país a país, origina un debate sobre la eficiencia de esta herramienta. En el caso de México, el gasto social resulta útil para mitigar el alto grado de desigualdad. Por ello, en nuestro país éste es la principal herramienta redistributiva de las últimas tres décadas (Scott J., 2001).

2.3. Herramientas redistributivas: gasto social directo, impuestos y gastos fiscales

Los Estados usan tres herramientas para hacer más equitativa la distribución de los ingresos:

- i) el gasto social directo (transferencias en efectivo¹⁵ y en especie),
- ii) los impuestos y
- iii) los gastos fiscales.

15. Otro término aplicable es subsidios monetarios.

Las intervenciones de los gobiernos a través de estas tres herramientas, en teoría, podrían tener un efecto positivo sobre el nivel de desigualdad.

Para entender el impacto de dichas herramientas en el ingreso de la población, es necesario, primero, definir los siguientes términos:¹⁶

1. *Ingreso de mercado*: ingreso antes de impuestos y antes de la aplicación de las transferencias gubernamentales.
2. *Ingreso neto inicial*: el ingreso de mercado menos el pago de impuestos.
3. *Ingreso disponible después de gastos fiscales*: ingreso neto inicial tras la aplicación del gasto fiscal.
4. *Ingreso disponible*: el ingreso disponible después de gastos fiscales tras la aplicación de transferencias en efectivo.
5. *Ingreso final*: el ingreso disponible más las transferencias en especie.

Figura 2.1. El ingreso tras considerar el efecto de las transferencias, los impuestos y el gasto fiscal



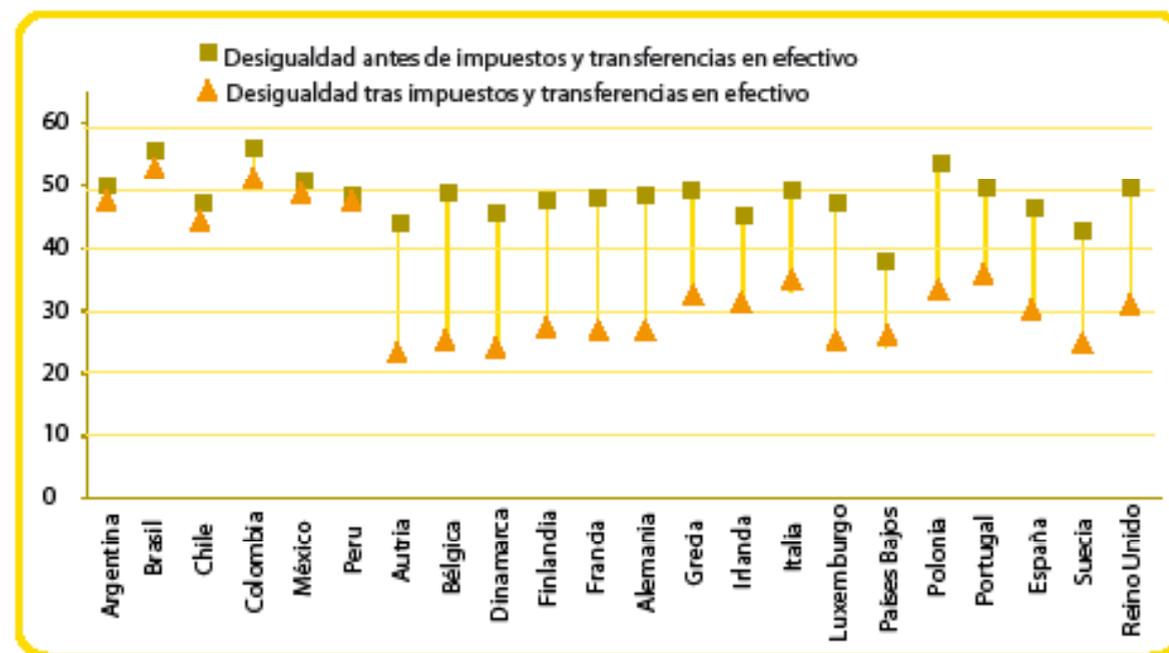
Fuente: Elaboración propia.

16. Estas definiciones se obtuvieron a partir de los trabajos de Calero Martínez & Costa Cuberta (2003) y de Goñi, López & Servén (2008).

La figura anterior muestra una manera integral de analizar la redistribución del gasto social total a partir de las tres herramientas antes enunciadas. Sin embargo, en la práctica no es común encontrar estudios que analicen simultáneamente las tres herramientas.¹⁷ Cada autor aborda de forma particular el análisis redistributivo de la intervención gubernamental.¹⁸

El análisis realizado por la OCDE (2009) expone divergencias en el nivel de efectividad de algunas de las herramientas, lo que se desprende de las experiencias que tienen países desarrollados frente a otros menos desarrollados. En la Gráfica 2.1 se muestra que la desigualdad antes de impuestos y transferencias en efectivo es similar en ambos grupos de países. En especial, Alemania, Grecia, Italia, Polonia, Portugal y el Reino Unido tienen niveles de desigualdad parecidos al de algunos países latinoamericanos (OCDE, 2009).¹⁹ No obstante, en los países desarrollados el efecto positivo *ex-post* de la acción gubernamental es sustancialmente mayor.

Gráfica 2.1. Desigualdad del ingreso y redistribución fiscal (Coeficientes de Gini)



Fuente: (OCDE, 2009, Pág. 130)

17. Los estudios más relevantes sobre la redistribución del gasto social total en América Latina (como el de la CEPAL, 2007, y Goñi, López & Servén, 2008) carecen de este tipo de análisis.

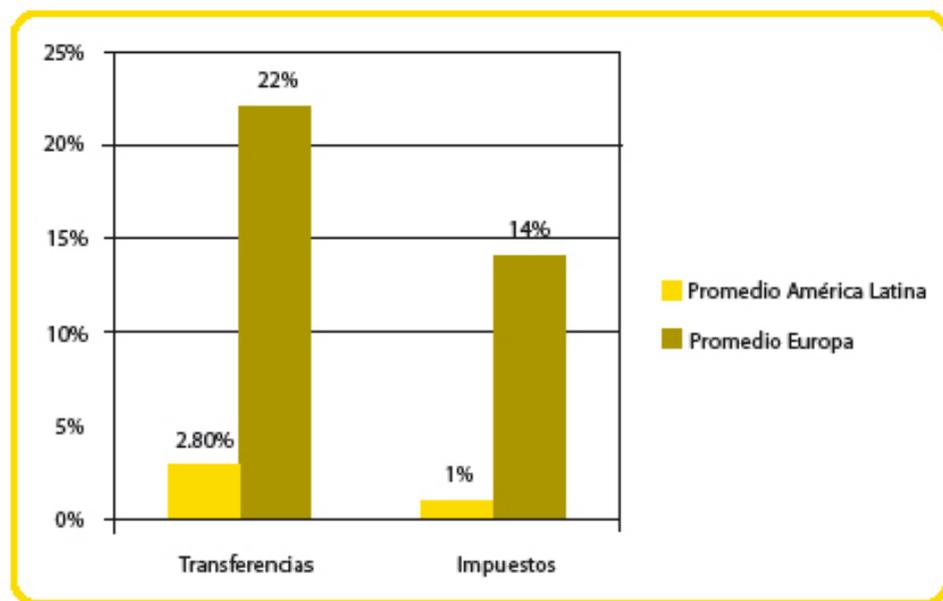
18. Algunos sólo se centran en la inclusión de impuestos y transferencias en efectivo.

19. En específico, el impacto de las transferencias en efectivo e impuestos puede analizarse de manera aislada o bien de manera conjunta

De la gráfica anterior, se puede observar que el coeficiente de Gini de los países en desarrollo después de impuestos y transferencias en efectivo es muy similar al registrado antes de la intervención de los gobiernos. También, se tiene que “el índice de Gini de desigualdad en los países europeos de la OCDE arroja un promedio de 47.6 antes de impuestos y transferencias [en efectivo], y cae a 28.2 después, mientras que en los países latinoamericanos la repercusión de los impuestos y transferencias [en efectivo] es casi imperceptible en el índice de Gini, que pasa de 51.6 a 49.6” (OCDE, 2009, Pág. 130).

Al analizar el coeficiente de Gini después de las transferencias en efectivo e impuestos de manera aislada, se observa que, en promedio, el impacto redistributivo de los impuestos en América Latina es menor al de los países europeos (ver Gráfica 2.2). En este caso, la incidencia del sistema tributario sobre la desigualdad del ingreso es relativamente neutral, lo que quiere decir que el sistema impositivo no tiene un efecto significativo sobre la distribución del ingreso (Goñi, López & Servén, 2008).²⁰ Por lo tanto, la capacidad redistributiva en los países latinoamericanos está circunscrita principalmente al gasto social.

Gráfica 2.2. Porcentaje en el que se reduce el coeficiente de Gini tras la aplicación de transferencias en efectivo o impuestos ^{1/}



^{1/}Se utilizaron encuestas de distintos años que van de 1984-2003.

Fuente: Dayton-Johnson, 2008

20. Debido a que el coeficiente de Gini después de impuestos (directos e indirectos) es muy similar al del ingreso bruto (Ver Tabla A4 del Anexo 4).

Debe aclararse que el análisis de la OCDE (2009) sólo considera el efecto de las transferencias en efectivo e impuestos y excluye un elemento fundamental como lo es el impacto de las transferencias en especie. En algunos países, éstas últimas representan un componente crucial en la función redistributiva (ver parte 3 de este volumen). De este modo, las diferencias antes expuestas entre países desarrollados y en desarrollo deben analizarse con cautela, debido a la no inclusión de las transferencias en especie dentro de esta función. Por ejemplo, en el caso de México, tan sólo las transferencias en especie de salud y educación representaron el 62% del presupuesto social en 2008 (ETHOS e IDEA, 2008).

A pesar de que la incidencia de los impuestos sobre la desigualdad es mayor en el caso de los países desarrollados, las transferencias en efectivo en dichos países tienen un mayor impacto en lo que respecta a su función redistributiva. Esto se debe a que, en términos generales, el alcance redistributivo de los impuestos es limitado. Por una parte, el tipo de impuestos que podría coadyuvar a esta función únicamente recaen sobre los contribuyentes formales, por lo que entre más amplia sea la base de contribuyentes, mayor podría ser el impacto o la incidencia de la política tributaria. Sin embargo, entre menor sea la base de contribuyentes, como en el caso de México, estas medidas tienen menor repercusión.

Por otra parte, para buscar un equilibrio entre equidad y eficiencia en el sistema fiscal, habitualmente la política tributaria combina impuestos directos y proporcionales (por diseño generalmente progresivos, ya que se aplican tasas crecientes en función del nivel del ingreso), e indirectos (por diseño generalmente regresivos, al aplicarse tasas impositivas independientes del nivel del ingreso), los cuales amplían la brecha de desigualdad (Ver Anexo 4). Así pues, los impuestos están limitados en su función redistributiva, tanto por el número contribuyentes a los que éstos impactan, como por su mismo diseño.

Es importante mencionar que el estudio de la OCDE (2009) deja de lado el análisis de los gastos fiscales con fines sociales. Como se señala en el primer volumen de esta Serie, dichos gastos fiscales implican una pérdida recaudatoria que el Estado asume con el fin de proveer bienestar social a los contribuyentes (algunos ejemplos en México incluyen la tasa cero del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en alimentos y medicinas, las deducciones de primas de seguros de gastos médicos, honorarios médicos y dentales), éstos también representan una herramienta de redistribución

fundamental que, en la práctica, ha sido poco analizada.²¹ En este sentido, resulta deseable que exista mayor accesibilidad a la información que se genera en el país en relación a la incidencia de los gastos fiscales de manera que se cuente con un panorama completo sobre la distribución del gasto social total.

Como primer paso para el análisis de los gastos fiscales con fines sociales, resulta necesario contar con información sobre el ingreso disponible después de gastos fiscales (Figura 2.1). El estudio más reciente de la SHCP (2009) sobre la “Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas”, incluye un breve análisis sobre la proporción del gasto de las familias en los bienes y servicios sujetos a distintas tasas del IVA. En él, se concluye que las familias en los deciles de ingreso más alto gastan más en los bienes y servicios exentos de impuestos.²² Esto da pie a reconsiderar si estos grupos deben ser los que más se beneficien del esquema de exención, así como la permanencia o eliminación del mismo (Tabla 2.1). En el caso del agregado de bienes y servicios sujetos a la tasa cero, son los hogares de menores ingresos quienes resultan más beneficiados.

Tabla 2.1. Composición del gasto familiar en bienes y servicios sujetos a las distintas tasas del IVA
Por tipo de tasa (%)

Deciles de ingreso		Tasa General	Tasa Cero	Exentos de IVA	
Ordenado por ingresos per cápita	Hogares	I	40.0	41.7	18.3
	II	43.1	34.6	22.3	
	III	46.3	32.2	21.6	
	IV	48.1	30.1	21.8	
	V	51.4	26.6	22.1	
	VI	52.7	25.0	22.2	
	VII	55.8	22.0	22.1	
	VIII	59.4	19.2	21.4	
	IX	62.2	14.9	22.9	
	X	65.7	10.3	24.0	
	Promedio	58.3	19.1	22.6	
Población	I	40.0	41.5	18.5	
	II	43.1	36.0	20.9	
	III	43.9	33.4	22.6	
	VI	48.0	30.2	21.9	
	V	48.1	30.2	21.7	
	VI	52.4	25.6	22.0	
	VII	53.5	24.1	22.4	
	VIII	57.8	21.0	21.2	
	IX	60.4	17.0	22.6	
	X	65.2	11.0	23.7	
	Promedio	58.3	19.1	22.6	

Fuente: SHCP, 2009, Pág. 22.

21. Para mayor información sobre este tema se recomienda leer la sección 2.3.2 del primer volumen de esta Serie.

22. Los contribuyentes exentos no tienen derecho al acreditamiento o devolución del impuesto trasladado por los proveedores de sus bienes y servicios; en cambio los contribuyentes sujetos a la tasa 0% tienen el derecho o beneficio de exigir al fisco el monto del importe pagado en el proceso de producción y que trasladaron a sus proveedores de bienes y servicios.

El mencionado análisis de la SHCP no se elabora de manera desagregada, esto es, para cada gasto fiscal incluido dentro de las distintas tasas de IVA. Por ejemplo, no se sabe de manera específica quiénes se benefician de la tasa cero en alimentos y medicinas o de la exención en los servicios de enseñanza, entre otros. Tampoco se sabe quiénes son los principales beneficiarios de los gastos fiscales de otros impuestos (deducción en el Impuesto Sobre la Renta (ISR) por consumo en restaurantes o exención en el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos de acuerdo con su valor, entre otros), ni de los gastos fiscales con fines sociales.²³ En particular, la ausencia de estudios de esta índole impide verificar si un componente del gasto social total (gastos fiscales con fines sociales) cumple o no con un objetivo redistributivo.²⁴

En el contexto internacional, es más factible encontrar información sobre la distribución del gasto social directo que sobre la distribución del gasto fiscal. No obstante, es deseable que en nuestro país se elaboren estudios oficiales sobre la distribución de beneficios de algunos gastos fiscales, en especial aquellos que impliquen una mayor pérdida recaudatoria, sean más controvertidos, o bien, tengan un fin redistributivo.

Un estudio detallado que sirve como ejemplo de cómo se podría analizar la distribución en México de los gastos fiscales con fines sociales es el elaborado por Eissa & Hoynes (2008), donde se examina el Crédito al Impuesto sobre el Ingreso Percibido (*Earned Income Tax Credit*, EITC). De acuerdo con los autores, el EITC representa uno de los principales gastos fiscales dirigido hacia las familias de bajos ingresos en los Estados Unidos, razón por la cual se justifica su existencia dentro del presupuesto de gastos fiscales de dicho país.²⁵

23. Todos aquellos contemplados en la página 58 del volumen 1 de esta Serie.

24. Se considera que algunos de ellos podrían tener otros objetivos.

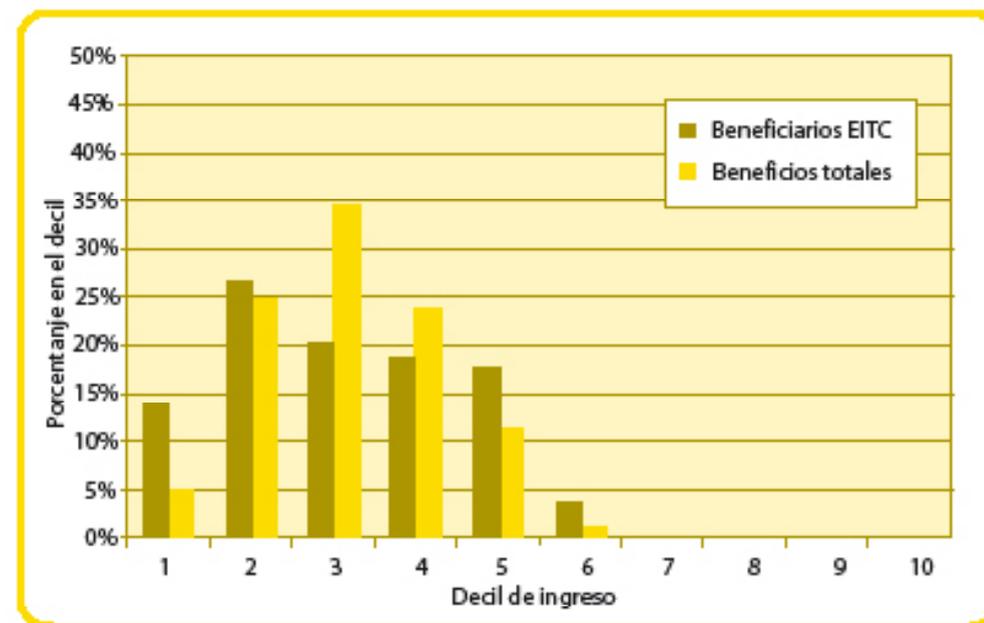
25. El EITC es un gasto fiscal con fines sociales (crédito fiscal reembolsable) que se introdujo en 1975, cuyos beneficios están condicionados a dos variables principales: i) nivel de ingreso y ii) número de hijos. En lo que respecta a la primera variable, el crédito representa un porcentaje fijo del ingreso hasta un tope máximo, después del cual, dicho porcentaje va disminuyendo. Asimismo, los beneficios varían de acuerdo con el número de hijos (ninguno, uno y dos o más hijos)

Cuadro 2.1. El EITC en Estados Unidos

En 2007, se estimó que 22 millones de familias se beneficiaron del EITC con un costo total para el gobierno federal de alrededor de 43 mil millones de dólares. Actualmente, dicho gasto fiscal es uno de los diez gastos fiscales más cuantiosos del sistema federal de impuestos al ingreso (Oficina Estadounidense de Rendición de Cuentas Gubernamentales, 2005).

Adicionalmente, el estudio de Eissa & Hoynes (2008) muestra que los beneficios del EITC se concentran en los primeros deciles de ingreso (ver Gráfica 2.3), convirtiendo a éste en un gasto fiscal progresivo. Cerca del 35% de los beneficios se concentran en el tercer decil. En el segundo y cuarto decil, se ubican poco menos de un cuarto de los mismos, respectivamente. En el primer decil (donde hay pocos beneficiarios elegibles), se registra tan sólo un 5%.

Gráfica 2.3. Porcentaje de los Beneficios Totales del EITC y Beneficiarios por decil de ingreso, 2004



Fuente: Elissa & Hoynes, 2008, pág. 35.

2.4. Estrategias de intervención del gasto social

El gasto social se utiliza para financiar bienes y servicios sociales, los cuales pueden servir para equilibrar el bienestar de la sociedad. Los planes y programas de política social pueden adoptar algunas de las siguientes estrategias:

- a) de corto/largo plazo
- b) transferencias en efectivo/especie,
- c) transferencias focalizadas/universales y
- d) progresividad/regresividad.

a) Estrategias de corto/largo plazo

Las estrategias de corto plazo buscan corregir en el menor tiempo posible una situación adversa. Por ejemplo, en el caso de un desastre natural (huracán, inundación, terremoto) los gobiernos pueden apoyar a los damnificados a través de acciones expeditas como entregas de despensas y víveres, campañas para evitar brotes epidemiológicos o provisión de albergues temporales, entre otras. Ya que los resultados de este tipo de estrategias son palpables con prontitud por los beneficiarios, resultan atractivas políticamente.

Las estrategias de largo plazo, por su parte, pudieran ser menos atractivas pues sus efectos no se hacen evidentes con la misma rapidez. Además, su implementación puede requerir de reformas estructurales más complejas que otorgan certidumbre sobre su continuidad, a pesar de las sucesiones políticas. Para algunas naciones, las ventajas asociadas a estas estrategias están relacionadas con la formación de capital humano y todos los beneficios que se desprenden de ello.

b) Transferencias en efectivo/especie

Las transferencias en efectivo incluyen los montos que se destinan en forma directa a los beneficiarios de las pensiones, seguro de desempleo o programas de asistencia social, entre otros. Por ejemplo, el programa Oportunidades en México busca el desarrollo de capacidades para la población en pobreza extrema a través de apoyos condicionados²⁶ en educación, salud, nutrición e ingreso.

26. Algunos ejemplos de acciones de corresponsabilidad incluyen: i) que los becarios de educación básica estén inscritos y se certifique su asistencia regular a la escuela, ii) que los beneficiarios se registren en la unidad de salud que les corresponda, iii) que todos los integrantes de la familia asistan a sus citas programadas en los servicios de salud.

Los apoyos monetarios se entregan bimestralmente a las madres de familia y se dividen en las siguientes categorías:

- i) apoyo alimentario (\$210 pesos por mes),
- ii) apoyo energético (\$55 pesos por mes),
- iii) apoyo vivir mejor (\$120 pesos por mes),
- iv) apoyo adultos mayores de 70 años (\$295 pesos por mes) y
- v) apoyo educativo (SEDESOL, 2009).²⁷

Otro ejemplo es el programa de transferencias monetarias conocido como Chile Solidario, el cual surgió a partir del año 2002 con el objeto de aliviar a las familias en situación de extrema pobreza en dicho país. En la primera etapa del programa, el gobierno chileno entrega un bono en efectivo a las mujeres jefas de hogar o a la pareja del jefe de familia.²⁸ Además, las familias reciben otros subsidios monetarios como: Subsidio Único Familiar, para todos los niños y niñas menores de 18 años; Pensión Asistencial de Vejez, para todos los mayores de 65 años; Pensión Asistencial de Invalidez, a quienes corresponda, y Subsidio de Agua Potable (MIDEPLAN, 2009).

Por su parte, las transferencias en especie se asocian de manera general a la provisión de servicios de salud pública, educación y vivienda. Por lo mismo, estas transferencias incluyen a las prestaciones de seguridad y asistencia social. En particular, los servicios a los que pueden acceder los hogares se relacionan con los cuidados infantiles, la atención médica, odontológica y hospitalaria, entre otros. En este sentido, las razones más importantes y que con mayor frecuencia se emplean para justificar las ayudas en especie son aquellas que “parten de la idea de que la ‘sociedad’ desea que todos los individuos consuman al menos un mínimo de ciertos bienes que se consideran básicos o necesarios” (Piedra & Jaén, 2008)

c) Transferencias focalizadas/universales

De acuerdo con la población objetivo que atienden, las transferencias pueden ser focalizadas o universales.

27. El apoyo educativo varía de acuerdo con el grado escolar y, a partir de secundaria, las mujeres reciben un monto superior.

28. Los montos de los bonos son alrededor de USD\$ 18 mensuales durante los seis primeros meses, USD\$ 14 mensuales entre el mes 7 y el año, USD\$ 9.5 mensuales entre los meses 13 y 18, y un monto equivalente al Subsidio Único Familiar (SUF) durante los últimos 6 meses. Después de 24 meses en el Programa Puente, las familias reciben un Bono de Egreso durante tres años.

Ello se debe a que “desde el punto de vista del diseño de las políticas sociales, la heterogeneidad de la pobreza tiene como consecuencia la necesidad de desarrollar políticas complejas y sistémicas: universales y, al mismo tiempo, selectivas y orientadas hacia grupos específicos [focalizadas]; es decir, las políticas y los programas tienen un carácter dual [...]” (Arriagada & Mathivet, 2007, Pág. 7).

“Mediante el gasto público social, tanto las intervenciones focalizadas como aquellas de carácter más universal buscan generar un efecto positivo, idealmente en forma permanente, en las condiciones de vida de la población” (CEPAL, 2007, Pág. 18). Sin embargo, existen opiniones encontradas acerca de cuál es la manera más eficiente de ejercer el gasto social.

Por ejemplo, en algunos países europeos, las políticas de gasto social son principalmente de tipo universal o sin restricción en el acceso, de manera que el Estado distribuye los recursos disponibles entre todos los ciudadanos (Vargas, 2000). Las directrices incluyen educación gratis o más económica para todos en instituciones educativas públicas, con altos estándares para desanimar la demanda por escuelas privadas; el cuidado de la salud debe ser accesible y las ayudas para todas las familias con hijos, en vez de aplicar la comprobación de ingresos. Todo lo anterior, para lograr menor pobreza y menor desigualdad social (Hernández, 2006).

Los defensores de las políticas universales tienen como referencia la experiencia europea donde la pobreza se combate con éxito en el marco de este tipo de políticas (Vargas, 2000).²⁹

Aun cuando éstas resultan exitosas en ciertos países, se reconoce que también tienen sus desventajas:

- *Fomento a la regresividad:* Al no ser selectivas, podrían beneficiar a ciudadanos de mayores recursos sin que en realidad lo necesiten.

29. Cabe resaltar que estas políticas fueron menos comunes en los países desarrollados a partir de la década de los 80 debido a los cambios demográficos, amplio desempleo y presiones presupuestales (Mkandawire, 2005).

- *Exceso de recursos gubernamentales:* Dichas políticas representan un alto costo para el Estado debido a las grandes transferencias de recursos. Su implementación es más viable en países con políticas fiscales que promueven una fuerte recaudación.
- *Distorsión de incentivos:* Se pueden desviar los incentivos de las personas. Por ejemplo, el seguro universal de desempleo podría ser utilizado por individuos de manera inadecuada, lo cual generaría costos para el Estado al “mantener” a personas que en estricto sentido, no lo necesitan.

En diversos países latinoamericanos se prefiere focalizar el gasto y dirigirlo a sectores específicos de la población a través de programas de transferencias condicionadas que constituyen un punto esencial de las estrategias de reducción de la pobreza (CEPAL, 2001). Sin embargo, este método, a pesar de contar con ventajas tan importantes —como el hecho de que implica el uso de menores costos para alcanzar el objetivo deseado y que a corto plazo los efectos redistributivos y el bienestar parecen ser más visibles—, también tiene una serie de desventajas.

Para Sen (1992) no siempre es fácil reconocer quienes son los más necesitados, por lo que se puede incurrir en ciertos costos de focalización, tales como:

- *Distorsión de información:* Ocurre cuando las personas que no cumplen con las características necesarias para recibir las ayudas focalizadas sesgan la información sobre su situación socioeconómica para recibir el apoyo.³⁰
- *Distorsión de incentivos:* La reducción de horas de trabajo de los beneficiarios de los subsidios focalizados, ya que dichos subsidios pueden distorsionar sus incentivos en lo relativo a la búsqueda de ingresos.
- *Estigma social:* Se produce cuando los beneficiarios del sistema de ayudas se reconocen como “pobres”, lo cual afecta su autoestima y dignidad ante la sociedad.
- *Costos administrativos:* Surgen por la necesaria recolección de la información para poder llevar a cabo la focalización de las ayudas

30. Aquí también se podrían incluir los costos en los que se incurre al “duplicar” ayudas. Las personas pueden distorsionar la información con la finalidad de ser beneficiarios de diversos programas sociales.

El debate sobre cuál estrategia de gasto es más adecuada o implica mayor eficiencia es complejo, por lo que en más de una ocasión se concluye que ambos enfoques tienen ventajas y desventajas. En este sentido, resulta importante que ambos se complementen (Vargas, 2000).

d) Progresividad/regresividad

De acuerdo con la CEPAL (2001), el gasto social es progresivo cuando se da una redistribución (transferencias o beneficios, por ejemplo) en mayor medida hacia los más necesitados.³¹ Asimismo, “la progresividad depende de la cobertura que alcanzan las prestaciones sociales que financia, de la modalidad de su financiamiento y de la utilización de instrumentos de focalización adecuados en los gastos orientados a combatir la pobreza y la vulnerabilidad social” (CEPAL, 2007, Pág. 8). Por otra parte, los beneficios regresivos son aquellos que implican la situación contraria, en donde las transferencias benefician mayormente a los grupos de altos ingresos.

Un ejemplo de transferencias focalizadas en efectivo que, por sus características, resultan progresivas, son los programas:

- Bolsa Escola* en Brasil
- Subsidio Único Familiar Solidario en Chile
- Familias en Acción en Colombia y
- Oportunidades en México (Goñi, López & Servén, 2008).

La mayoría de estos programas de subsidios implican, entre otros beneficios, una transferencia directa en dinero por un tiempo determinado a familias en situación de pobreza y se solicita, como contrapartida, cumplir ciertas metas en el ámbito de la educación, salud y nutrición (Arriagada & Mathivet, 2007).

31. La progresividad del gasto también puede darse cuando aquellos beneficiarios que tienen posibilidades de acceder a servicios de mejor calidad (por lo general, asociados al sector privado) se autoexcluyen, dejando como beneficiarios a aquellos que no tienen los medios para optar por dichos servicios.

3 Tercera parte

El impacto del Gasto Social sobre la brecha de desigualdad en México



El impacto del gasto social sobre la brecha de desigualdad en México

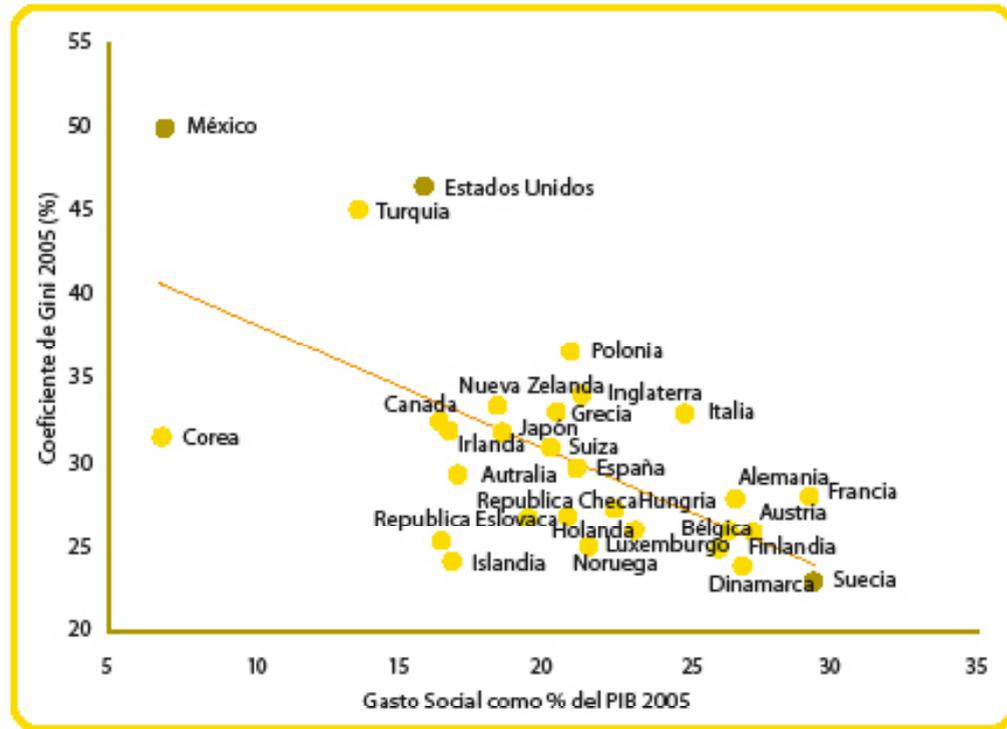
El gasto social que el Estado transfiere a la población en forma de servicios sociales y transferencias en efectivo puede ser una herramienta útil para disminuir los efectos de la desigualdad en el bienestar de los individuos, siempre y cuando éste se ejerza de forma eficiente. Los servicios sociales (como educación, salud u otros) pueden desempeñar un papel fundamental en un país como México, el cual presenta un alto índice de desigualdad en el ingreso (coeficiente de Gini = 0.486) y del IDH (Gráfica 1.7). Gracias a estos servicios, millones de personas pueden aprovechar la oportunidad de desarrollar capacidades y acumular capital humano, un activo elemental para generar ingreso. Incluso, en la presente administración, la política social y, por ende el gasto que la financia, tiene la misión explícita de promover la igualdad de oportunidades.³²

Los países con mayor éxito en equilibrar la desigualdad son los que más han invertido en el desarrollo del capital humano, sobre todo en el de los más pobres (Ortiz, 2007). En este sentido, la composición y la redistribución del gasto público a partir de estas evidencias atraen la atención de los analistas de política pública.

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se estima que a mayor gasto público en beneficios sociales, menor desigualdad (medida a partir del ingreso).

32. PND 2007-2012

Gráfica 3.1. Relación entre gasto social y desigualdad, 2005
(Porcentajes)



Nota: Para Canadá, Holanda, Inglaterra, Japón, Suiza y Turquía los datos del coeficiente de Gini corresponden al último año disponible.
Fuente: Los datos del coeficiente de Gini se obtuvieron de las bases de la ONU. El gasto social proviene de las bases de datos de la OCDE

En la Gráfica 3.1, los casos de Estados Unidos y Suecia son útiles para ejemplificar esta relación. De los países desarrollados pertenecientes a la OCDE, Estados Unidos es uno de los que menos gasta en transferencias sociales. Al mismo tiempo, es el país desarrollado con mayor nivel de desigualdad. Por su parte, Suecia es el país que más gasta en transferencias sociales y es el que menos desigualdad presenta. En el caso de México, la misma gráfica muestra cómo el nivel de gasto como % del PIB es uno de los más bajos, mientras que el nivel de desigualdad es el más alto entre los países miembros de la OCDE.

3.1. Análisis de la incidencia del gasto social

El análisis de incidencia del gasto social es un ejercicio que permite evaluar el papel del gasto social en aminorar la brecha de desigualdad entre la población. Es una metodología rigurosa para estimar el efecto de las transferencias sociales (en especie y efectivo) en la distribución del ingreso de la población. En particular, se imputa el gasto social del gobierno al ingreso de los hogares (agrupados por deciles o quintiles), ver Figura 3.1 (Van de Walle, 1995). Si la distribución del ingreso después de las transferencias (final) es más equitativa que la distribución del ingreso previa a las transferencias (inicial), entonces se considera que el efecto redistributivo de las transferencias fue positivo. En este escenario, el coeficiente de Gini del ingreso final es menor al inicial. Si es más inequitativa se considera que la intervención no tuvo un efecto redistributivo positivo, entonces el coeficiente de Gini del ingreso final es mayor al inicial.

Figura 3.1. Redistribución del ingreso



Para hacer el análisis es necesario contar con información sobre el ingreso y gasto de la población desagregada a nivel hogar así como del uso/recepción de transferencias sociales.

El primer paso del análisis es calcular el coeficiente de Gini del ingreso.³³ Para ello, es necesario definir qué tipo de ingreso se usará para medir el efecto de las transferencias gubernamentales ya que, en general, las encuestas a nivel hogar contienen más de un tipo de ingreso. Asimismo, se suele escoger el ingreso reportado que mejor represente el ingreso de mercado; aquél que proviene de los factores de producción (Goñi, López & Servén, 2008). Esta definición es útil para ejemplificar cuál es la distribución del ingreso inicial; aquella sin intervención gubernamental. La misma fue utilizada por el Ministerio de Planificación de Chile (MIDEPLAN) y en la elaboración de otros estudios similares (Anexo 1). En este estudio, se estimó el coeficiente de Gini en 0.486 con base en la definición del ingreso corriente total menos las transferencias del gobierno, reportados en la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) 2006 (Anexo 5).

El segundo paso es calcular cómo se distribuyen las transferencias entre la población. Es decir, el cuasi-Gini o CC de cada una. En particular, se analiza la recepción/uso de beneficios/transferencias sociales entre la población ordenada por deciles de gasto: *qué* hogares reciben transferencias y *en qué* decil se ubican. Estos coeficientes indican en qué deciles se concentran los beneficios/transferencias. El CC puede ser positivo o negativo; el signo del resultado indica hacia quién se orienta la transferencia. Es negativo cuando los hogares situados en la parte baja de la distribución reciben más en términos absolutos y es positivo en el caso contrario (Cuadro 3.1).

33. También, es posible seleccionar otra variable de bienestar distinta al ingreso. En el presente estudio se utiliza el ingreso ya que, si bien no es equivalente a bienestar, es un variable que sí puede asociarse al bienestar de las personas (Ray, 1998).

Cuadro 3.1. Midiendo la progresividad/regresividad del gasto en términos absolutos y relativos

Para calcular la progresividad o regresividad de la distribución del gasto social, así como la de los impuestos y gastos fiscales, se utiliza el CC, también llamado cuasi-Gini (CEPAL, 2008). Esta medida se calcula de manera similar al coeficiente de Gini (ver Cuadro 1.1) y oscila entre valores que van desde -1 a 1, donde 1 representa la máxima concentración y regresividad en la distribución del gasto o impuesto y -1 la máxima progresividad del gasto o impuesto.

Para estimar la progresividad o regresividad del gasto en relación con la distribución del ingreso, se utiliza el coeficiente de progresividad relativa, mejor conocido como el índice de Kakwani (propuesto en 1977) que se basa en el coeficiente de Gini y se define como:

$$K = CC - Gini$$

Donde CC se refiere al coeficiente de concentración o cuasi-Gini del gasto, y Gini a la distribución del ingreso (coeficiente de Gini).

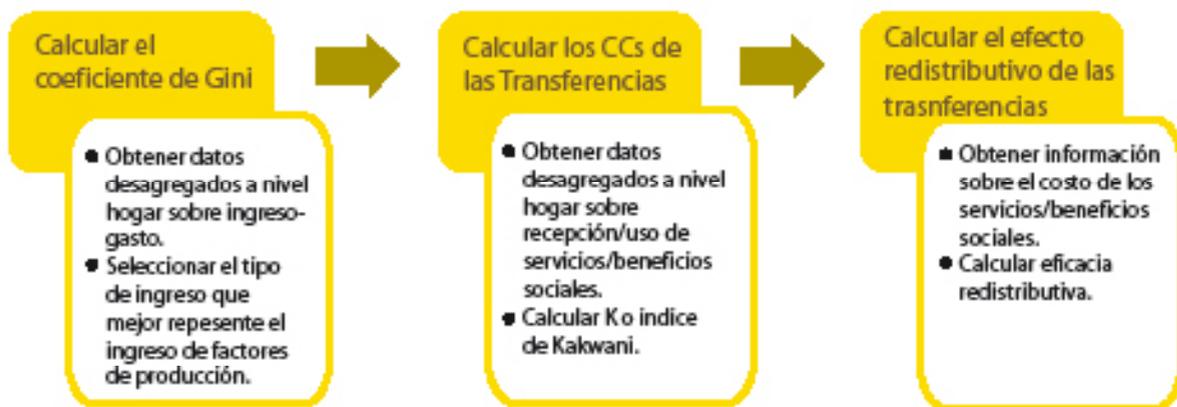
Los valores del índice de Kakwani oscilan entre -2 y 1, resultando negativo cuando el gasto es progresivo en relación con la distribución del ingreso, y positivo cuando el gasto es regresivo respecto de la distribución del ingreso. Es decir, si $K > 0$, el gasto social se distribuye más inequitativamente que el ingreso y no contribuye a disminuir la desigualdad del mismo. Caso contrario, cuando $K < 0$ (van de Walle, 1995).

Fuente: CEPAL, 2007; Medina, 2001.

Las distribuciones de las transferencias en especie y en efectivo en el presente volumen se estimaron con base en el uso de servicios reportados en la ENIGH 2006. Las distribuciones se presentan por deciles de población ordenados por gasto total per cápita.

También es recomendable estimar la orientación relativa del gasto a partir del índice Kakwani (K) (Cuadro 3.1), el cual es conocido como una medida de progresividad/regresividad relativa al ingreso. Lo anterior, porque es posible que las personas en la parte baja de la distribución reciban menos en términos absolutos (porción del gasto) que las personas en la parte alta de la distribución. Sin embargo, pueden estar recibiendo más en términos relativos, es decir, en proporción a su ingreso.³⁴ Este índice es una de las medidas más utilizadas para estimar el nivel de progresividad/regresividad relativa a la distribución del ingreso inicial (medida con base en el coeficiente de Gini). En la práctica una transferencia con un CC positivo puede resultar en una K negativa.

Figura 3.2. Pasos a seguir para el análisis de incidencia de las transferencias sociales en el ingreso, 2006



El tercer paso es calcular el efecto redistributivo (ΔG) de cada una de las transferencias. Este efecto se define en función de K y α (Cuadro 3.2). Es decir, está en función de la progresividad relativa de la transferencia y de la proporción del gasto total que ocupa esa transferencia. Por esta razón, si se gasta poco, se limita el efecto de la orientación, si se gasta mucho se expande. El efecto redistributivo se ve reflejado en un aumento o disminución del coeficiente de Gini (se suman o restan puntos de éste).

34. A pesar de que la distribución del gasto (CC) se mantenga constante, el esfuerzo redistributivo se verá afectado en función de los cambios en el coeficiente de Gini. Lo anterior puede ser un problema en el momento de hacer comparativos internacionales; al contrastar dos países con los mismos esfuerzos redistributivos, parecerá que el gobierno del país que tenga la distribución del ingreso antes de transferencias más inequitativa hizo un mejor papel redistribuyendo el ingreso (Scott J., 2001).

En el presente estudio, se asume una transferencia unitaria; es decir, cada beneficiario recibe la misma transferencia. Por ejemplo, del gasto en educación primaria se asume que todos los niños que asisten a escuela pública a nivel primaria reciben un servicio que tiene un valor similar. Si bien, hacer la distinción sobre las diferencias de lo que en la realidad reciben los niños de distintas entidades federativas robustecería los resultados, en el caso de México esto no es posible debido que la ENIGH 2006 carece de representatividad estatal.

En el caso de las transferencias en especie, es pertinente aclarar que los hogares nunca reciben directamente el monto de recursos implícito en los servicios sociales que utilizan. En este caso en particular, se asume que el costo de los servicios sociales (publicado en el PEF o en reportes de gasto de las secretarías responsables de los servicios) es igual al monto transferido, el cual a su vez tiene un efecto imputable al ingreso de los hogares.³⁵ Este supuesto es sensible ya que el costo de los servicios podría transferirse en efectivo a los usuarios, lo cual tiene un efecto directo en el ingreso de los mismos.

Por último, una vez que se obtiene el efecto redistributivo es posible estimar la Eficacia Redistributiva (ER) de cada transferencia. A partir de este indicador, se puede calcular qué transferencia fue más eficaz para redistribuir en función de la proporción que ocupó del presupuesto total. En específico, muestra la conveniencia de usar un recurso sobre otro.

35. En los resultados que muestra la Gráfica 2.1. no se consideraron las transferencias en especie. Por esa razón, la capacidad redistributiva de los países de América Latina que se muestran en la gráfica es menor a la que se estima en esta sección para el caso de México.

Cuadro 3.2 Calculando el efecto redistributivo y la eficacia redistributiva (ER)

Para calcular el efecto redistributivo (ΔG) del gasto en las transferencias en especie y efectivo se calcula la variable α , la cual es el cociente que resulta de dividir el monto correspondiente a la transferencia entre el ingreso corriente total antes de las transferencias del gobierno de todos los hogares. Con base en α se obtuvo el efecto multiplicador para estimar el ΔG

$$\text{Efecto multiplicador} = \alpha / (1 + \alpha)$$

Por último se obtuvo el ΔG con la siguiente expresión:

$$\Delta G = K * \alpha / (1 + \alpha)$$

en donde α = transferencia/Ingreso antes de las transferencias

Para calcular la eficacia redistributiva, se calculó la suma de los efectos redistributivos ($\sum \Delta G$) de todas las transferencias. Luego, se calculó la suma de los montos transferidos a los beneficiarios ($t / \sum t$). Con base en las variables calculadas anteriormente se estimó ER usando la siguiente expresión:

$$ER = (\Delta G / \sum \Delta G) / (t / \sum t)$$

Metodología construida con base en los documentos de: CEPAL, 2007; Scott J., 2001; Banco Mundial, 2004 b.

Limitaciones del enfoque

A pesar de la utilidad que los estudios de incidencia del gasto social tienen para retroalimentar la efectividad de las políticas, la metodología presenta limitaciones que se describen a continuación y deben ser consideradas por el lector antes de interpretar los resultados.

Una limitación es que no es una evaluación de impacto con base en la cual se pueda demostrar la causalidad entre intervención y efecto (van de Walle, 1995). Esto se debe a que, con la información disponible de los hogares, no es posible estimar de forma precisa cuál es la distribución del ingreso/gasto inicial o previa a las transferencias del Estado (van de Walle, 1995), (Scott J., 2001), (Banco Mundial, 2004).³⁶ La ayuda que el gobierno hace llegar vía el gasto público a los hogares afecta las decisiones de ingresos/gasto que estos toman. Por esta razón, no se puede aislar en forma pura el estado inicial, ya que estas decisiones fueron tomadas por los beneficiarios, a sabiendas de que el Estado proveería dichos servicios.

Los resultados del análisis tienen menor precisión en el caso de las transferencias en especie o servicios sociales (van de Walle, 1995), (Banco Mundial, 2004), (Scott J., 2001), (CEPAL, 2007). En el ejercicio se asume que el costo de la provisión de un servicio social tiene un efecto en el ingreso del hogar. No obstante, el costo no necesariamente representa el posible efecto que esta transferencia tenga en el ingreso del hogar, ya que el efecto también depende de la utilidad que el servicio brinde al hogar. A pesar de esta imprecisión, las transferencias en especie ocupan una porción significativa del gasto social de México y se concluyó, en estudios previos, que tienen un efecto importante en compensar el ingreso de los pobres (Anexo 7).

Es pertinente reiterar que este costo no aproxima la utilidad del servicio provisto. Por ejemplo, la utilidad de que una mujer embarazada reciba el cuidado perinatal durante su embarazo y parto es mayor al costo de ese cuidado, ya que puede ser la diferencia entre salvar su vida o no. En esta misma línea, las transferencias en especie pueden generar mayor utilidad a los individuos en la parte baja de la distribución que en la parte alta. Sin embargo, en la mayoría de los estudios se considera que todas las personas se benefician de forma similar.

Otra limitante consiste en que no se toman en cuenta las preferencias de los beneficiarios. Por lo anterior, se dificulta diferenciar entre lo que son problemas de focalización y el rechazo de los servicios. Si el servicio provisto es de baja calidad y el usuario lo rechaza, la falta de provisión del mismo podría atribuirse a problemas de focalización y no a la elección del beneficiario. Este problema se debe a la falta de información sobre la operación y calidad de los servicios sociales.³⁷

36. Es el estado inicial o aquél en el que no ha habido intervención del Estado. Éste sirve para compararse con el Estado en el cual sí hubo intervención y de esta forma estar en posibilidad de inferir cuáles son las diferencias entre ambos y cuáles se pueden atribuir a la intervención.

37. Los estudios de calidad de los servicios pueden estar sujetos a la percepción de los beneficiarios; cuando así suceda es necesario hacer pruebas estandarizadas para obtener conclusiones sólidas.

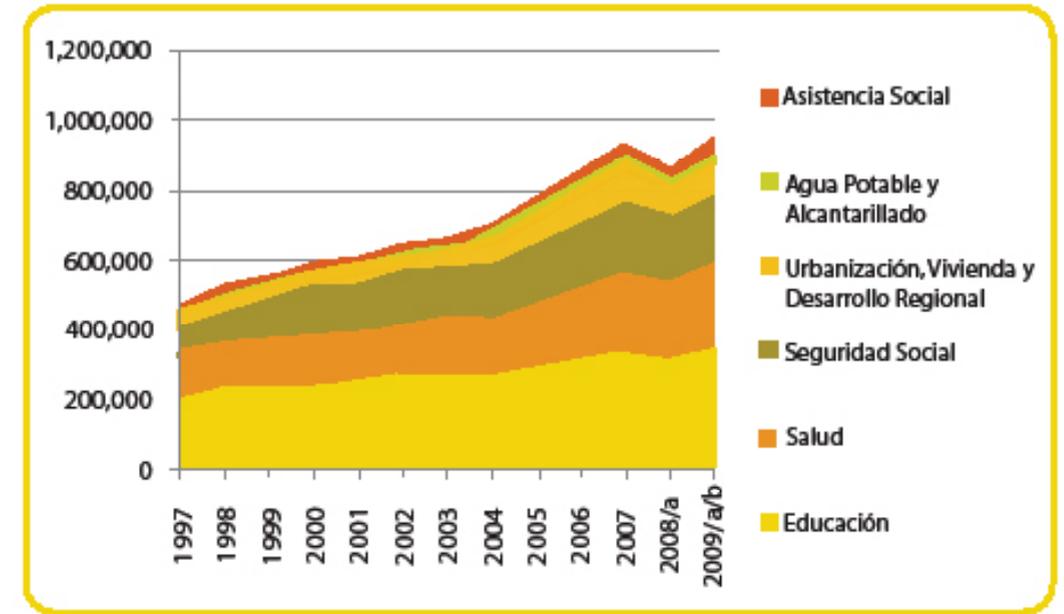
Es factible que varias restricciones se eliminen al contar con más y mejor información. En México, una parte considerable del gasto social se destina a servicios y se produce escasa información sobre su calidad (ETHOS e IDEA, 2008). Por ejemplo, si las encuestas a hogares incluyeran datos sobre la operación y la calidad de los servicios, se podría estimar situaciones en donde hubo mala focalización o rechazo del servicio por parte del beneficiario. A pesar de que el análisis de incidencia del gasto social no es el ideal, se asume que las conclusiones, sobre todo cualitativas, indican gran parte de la realidad (Banco Mundial, 2004 a).

3.2. Gasto en servicios sociales y transferencias en efectivo

En México, el gasto social en 2009 se presupuestó en casi 1.3 billones de pesos. Al cierre del año representará aproximadamente 10.6% del PIB.³⁸ El promedio de este indicador en América Latina se estimó en 15.7% durante el periodo de 2004-2005 (CEPAL, 2007).

El gasto social en nuestro país creció de forma notoria en los últimos doce años. De 1997 a 2009 aumentó 95% en términos reales. En este contexto, el análisis de la distribución de beneficios (quién se beneficia) así como del efecto que tiene en la desigualdad del ingreso se vuelve un tema fundamental.

Gráfica 3.2. Evolución del gasto social por funciones, 1997-2009
(Millones de pesos constantes a 2003)



a/ Datos para los años 2008 y 2009 corresponden a gasto presupuestado y no ejercido. Proviene del Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente.

b/ Se utilizó la inflación general anual reportada por el Banco de México para el 2009.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública Federal, Presupuesto de Egresos de la Federación y el Banco de Información Económica del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Las áreas de educación, salud y seguridad social recibieron 81% del presupuesto social en 2009. Durante todos los años que comprenden el periodo de estudio estos tres rubros de gasto ocuparon más de 80% del gasto social (Anexo 6). Esto sugiere que la incidencia del gasto social en México está, en buena medida, determinada por la provisión de beneficios vía el gasto en educación, salud y seguridad social.³⁹ Por esta razón, en el presente estudio se analizan principalmente las transferencias asociadas a estos tres rubros de gasto.

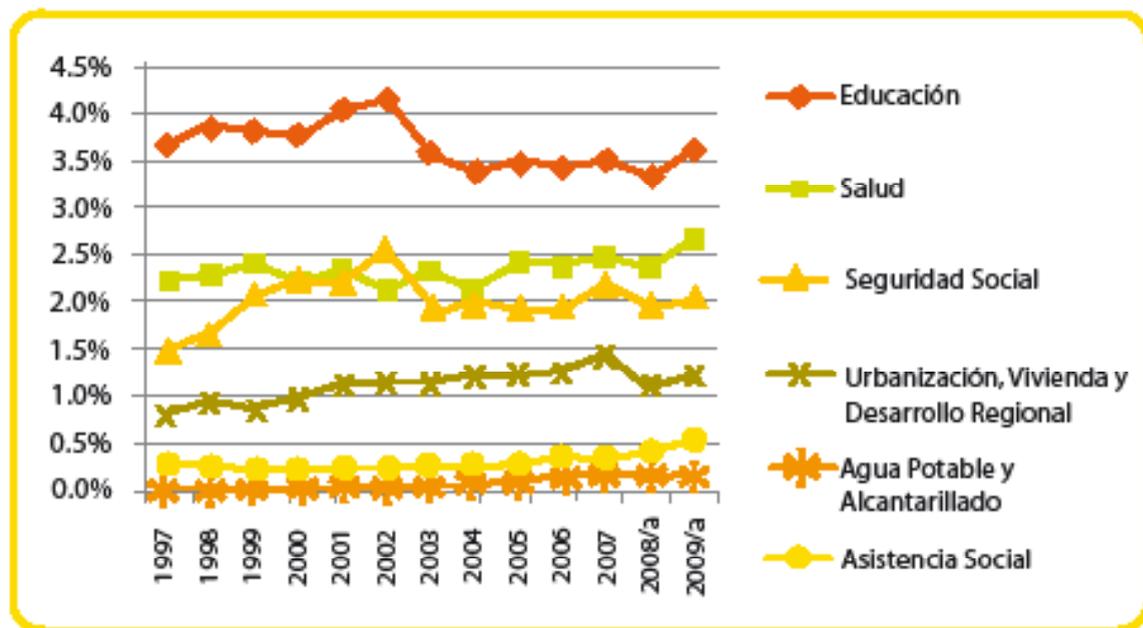
38. Los estudios de calidad de los servicios pueden estar sujetos a la percepción de los beneficiarios; cuando así suceda es necesario hacer pruebas estandarizadas para obtener conclusiones sólidas.

39. A pesar de que el gasto social se integra por seis funciones de gasto (asistencia social, urbanización, vivienda y desarrollo regional, agua potable y alcantarillado).

El PIB per cápita reportado para 2009 es de \$116,657 pesos corrientes. Durante el periodo de 1997 a 2009, la proporción que representan, del PIB per cápita, los recursos erogados por el sector público a través del gasto social tuvo un aumento de aproximadamente 20%. Se observó que en 1997 representaban 8.6%, mientras que en 2009 se estima que representen 10.3%. No obstante el incremento, este resultado aún es menor que el promedio observado en América Latina, el cual fue de 13.9% en 2004-2005 (CEPAL, 2007).

Con respecto a las funciones de gasto, educación es el rubro que tiene el mayor peso en el PIB per cápita seguido por salud y seguridad social, lo cual es congruente con los recursos gastados en las funciones. Este indicador permite prever que las transferencias en educación tienen el mayor potencial para ejercer un efecto redistributivo, en comparación con el resto de las transferencias. Se estima que el gasto educativo per cápita represente 3.6% del PIB per cápita (\$3,185 pesos constantes) a finales de 2009, una proporción igual a la del inicio del periodo de estudio.

Gráfica 3.3. El gasto social per cápita como proporción del PIB per cápita, 1997-2009 (Porcentajes)



a/ Datos para los años 2008 y 2009 corresponden a gasto presupuestado y no ejercido. Proviene del Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública Federal y el PEF

En este estudio se analizaron rubros que equivalen al 69% del gasto social total federal ejercido en 2006.⁴⁰ Este monto excluye el gasto social que financian las entidades federativas. De este gasto, la mitad se destinó a los beneficiarios de los servicios de educación de cinco niveles (los cuales absorben aproximadamente el 97% de la matrícula total de los servicios de educación en México). La otra mitad se destinó a gastos asociados con la provisión de los servicios de salud, seguridad social y con los programas de transferencias en efectivo de mayor presupuesto (Oportunidades y PROCAMPO), ver Tabla 3.1.⁴¹

La información del costo de los programas se refiere al gasto efectivamente ejercido (Tabla 3.1).⁴² En la información sobre el gasto público federal, no se reporta el gasto por nivel educativo. Se recomienda a las autoridades que diseñen las clasificaciones y produzcan información que facilite el análisis entre el gasto y los beneficiarios que reciben las transferencias, lo cual exige una mayor coordinación entre las diferentes instancias encargadas de la información.

40. Se excluyen los gastos relacionados con los servicios de agua potable y alcantarillado, asistencia social (excepto Oportunidades) y urbanización, desarrollo regional y vivienda. Los programas asociados a estos gastos representan una porción pequeña del presupuesto social, por lo que su efecto redistributivo es ínfimo, aunque el impacto social puede ser alto.

41. De acuerdo con el PEF de 2009.

42. Una parte se consultó en la Cuenta Pública Federal para los años exhibidos y en SHCP (2009). Debe mencionarse que para obtener el gasto por nivel educativo fue necesario hacer estimaciones propias con base en el costo promedio por alumno estimado por la SEP en su informe de resultados 2007-2008.

Tabla 3.1. Costo de las transferencias en especie y en efectivo
Gasto social estudiado (equivalente al 69% del gasto social total federal ejercido en 2006)

Transferencias (t)	Gasto en Instrumentos sociales redistributivos			Participación
	Millones de pesos de 2006			%
	2002	2004	2006	2006
Gasto social	\$ 529,501.30	\$ 587,270.00	\$ 675,787.30	100%
Transferencias en especie	\$ 493,694.80	\$ 545,539.10	\$ 627,237.10	92.8%
Educación	\$ 319,018.8	\$ 327,606.8	\$ 347,396.3	51.4%
Pre-escolar	\$ 33,301.66	\$ 34,198.14	\$ 36,264	5.4%
Primaria	\$ 93,566.51	\$ 96,085.33	\$ 101,889	15.1%
Secundaria	\$ 59,931.83	\$ 61,545.19	\$ 65,263	9.7%
Profesional Técnico	\$ 3,446.08	\$ 3,538.85	\$ 3,753	0.6%
Bachillerato	\$ 47,841.18	\$ 49,129.07	\$ 52,097	7.7%
Superior	\$ 80,932	\$ 83,110	\$ 88,131	13.0%
Salud	\$ 107,251.0	\$ 139,425.3	\$ 175,688.9	26.0%
IMSS	\$ 81,489	\$ 111,674	\$ 127,284	18.8%
ISSSTE	\$ 18,753	\$ 20,217	\$ 22,948	3.4%
PEMEX	\$ 7,010	\$ 7,534	\$ 8,319	1.2%
Seguro Popular	\$ -	\$ -	\$ 17,138	2.5%
Pensiones	\$ 67,425.0	\$ 78,507.0	\$ 104,151.9	15.4%
IMSS	\$ 49,148.6	\$ 54,121.5	\$ 65,383	9.7%
ISSSTE	\$ 18,276.4	\$ 24,385.5	\$ 38,769	5.7%
Transferencias en efectivo	\$ 35,806.5	\$ 41,730.9	\$ 48,550.2	7.2%
PROCAMPO	\$ 14,706	\$ 14,120	\$ 15,025	2.2%
Oportunidades	\$ 21,101	\$ 27,611	\$ 33,526	5.0%

Fuente: Estimaciones propias con datos de INEGI, 2006; SEP, 2009; SHCP, 2009

3.3. Incidencia del gasto en educación

Un 47% del gasto educativo se distribuye entre 40% de la población de menores ingresos. En el agregado, el gasto educativo es progresivo en términos absolutos. Asimismo, no se encontró que alguno de los gastos educativos se distribuya de forma más desigual que el ingreso inicial (coeficiente de Gini=0.486).⁴³ Incluso, el gasto en educación superior, el más regresivo en términos absolutos, tiene un CC menor al coeficiente de Gini.⁴⁴

43. Estimación propia mencionada previamente en la página 8.

44. Para estimar la distribución del gasto en educación se asumió que todos los que asisten a cada nivel educativo reciben una proporción equitativa del gasto. La encuesta reporta la asistencia de 9 niveles de escolaridad. Para facilitar el análisis se consideró el nivel de profesional técnico después de secundaria y bachillerato dentro de una misma categoría. Para estimar la distribución del gasto en el nivel superior, se agruparon los niveles de asistencia a normal, profesional y maestría o doctorado.

Tabla 3.2. Distribución del gasto por nivel educativo, 2006

Dedil	Preescolar	Primaria	Secundaria	Bachillerato	P. Técnico	Superior	Total
I	0.12	0.16	0.11	0.05	0.04	0.01	0.12
II	0.13	0.15	0.12	0.06	0.16	0.02	0.12
III	0.14	0.13	0.11	0.10	0.03	0.04	0.11
IV	0.13	0.12	0.13	0.10	0.09	0.06	0.12
V	0.11	0.11	0.11	0.12	0.10	0.07	0.11
VI	0.14	0.10	0.11	0.12	0.20	0.09	0.11
VII	0.08	0.09	0.09	0.15	0.12	0.15	0.10
VIII	0.06	0.07	0.09	0.13	0.08	0.17	0.09
IX	0.05	0.05	0.07	0.13	0.15	0.20	0.08
X	0.03	0.02	0.04	0.07	0.02	0.19	0.05
CC	-0.18	-0.22	-0.11	0.10	0.03	0.38	-0.10

Fuente: Estimaciones propias con datos de INEGI, 2006. Deciles de población ordenados por gasto per cápita.

Asimismo, se observó que la progresividad de la distribución de beneficios sociales decrece conforme aumenta el nivel educativo. Las transferencias para los servicios de preescolar y primaria son progresivas. En contraste, el gasto en educación terciaria es regresivo. Con respecto a resultados de otros estudios, no hay un consenso sobre la orientación del gasto en secundaria y bachillerato (Anexo 7, Gráfica A3).

Existe un debate en torno a la orientación del financiamiento de la educación superior, sobre todo en el caso específico del financiamiento a universidades (CEPAL, 2007). No hay definición sobre qué tan progresivo debe ser, como la hay en el caso de la educación primaria. La causa del debate es que la educación superior no sólo desempeña una función social (por ejemplo, facilitar la movilidad social). También, estimula la investigación y el desarrollo tecnológico, áreas imprescindibles para mantener la competitividad de una economía. Por lo anterior, no sólo es un gasto que debiera ejercerse a favor de los más pobres. Casi todos los autores estudiados coinciden en que el gasto en educación superior es igual o más regresivo que la distribución del ingreso que se intenta corregir (Anexo 7, Gráfica A3). Sin embargo, los resultados de nuestros análisis sugieren que el gasto en educación superior sí está favoreciendo una mejor distribución del ingreso, ya que su distribución no es tan regresiva como la del ingreso.

La participación de 20% de la población de menores recursos en el gasto educativo total aumentó en los años que comprende el periodo de 1992 a 2002, por lo que el potencial progresivo ha venido mejorando. De acuerdo con el Banco Mundial, en 1992 la participación era de 15%, lo que significaba que este quintil recibía menos de la quinta parte que le corresponde por representar 20% de la población del país (Banco Mundial, 2004).

Con respecto a la orientación relativa, los servicios de educación contribuyen aún más a disminuir la distribución inicial. Esto se observa en la disminución de los resultados de K en relación a los de CC. Incluso algunas pasan de ser regresivas en términos absolutos a ser progresivas en términos relativos: profesional técnico, bachillerato, educación superior.

Tabla 3.3. Efecto redistributivo del gasto en educación, 2006

	Progresividad absoluta	Progresividad relativa	Efecto multiplicador	Efecto redistributivo
	CC	$K=CC - Gini$	$\alpha/(1+\alpha)$	$\Delta G = K * \alpha/(1+\alpha)$
Total	-0.10	-0.59	0.0898	- 0.0526
Preescolar	-0.18	-0.67	0.0102	- 0.0068
Primaria	-0.22	-0.70	0.0281	- 0.0198
Secundaria	-0.11	-0.60	0.0182	- 0.0109
Profesional Técnico	0.03	-0.46	0.0011	- 0.0005
Bachillerato	0.10	-0.39	0.0146	- 0.0057
Superior	0.38	-0.11	0.0244	- 0.0026

Nota: El símbolo alfa es la proporción que representa la transferencia (t) en el ingreso corriente total menos las transferencias del gobierno.

Fuente: Estimaciones propias con datos de INEGI, 2006; SEP, 2009; SHCP, 2009.

Con respecto al efecto redistributivo del gasto en transferencias educativas, destaca que todas las transferencias tienen un efecto positivo; le restan puntos al coeficiente de Gini inicial. Aunque cada una lo hace en escala distinta. Esto se puede observar en el signo negativo que muestran todos los resultados para este rubro y en la diferencia de las magnitudes de los resultados (Tabla 3.3).

La educación primaria, así como la educación superior, son las transferencias que tienen mayor peso presupuestal. No obstante, el gasto en educación primaria tiene el mayor efecto redistributivo: es casi diez veces el tamaño del efecto de la educación superior. Esto es porque la educación primaria es un servicio con una mayor progresividad. A pesar de que el gasto en preescolar es casi igual de progresivo que la educación primaria, su efecto representa un tercio del efecto del segundo. Esto sucede porque se destina una mayor proporción de recursos a la primaria.

3.4. Incidencia del gasto en salud

De acuerdo con los resultados de los servicios de salud, sólo los que ofrecen la Secretaría de Salud (SSA) y la afiliación al Seguro Popular transfieren una mayor cantidad de recursos en especie a los hogares de menores ingresos. En cambio, los resultados sobre la distribución de afiliados a los principales sistemas de seguridad social indican que el acceso a estos servicios lo gozan, en su mayoría, las personas de los deciles de ingreso más alto.⁴⁵ Ello es congruente con el hecho que el acceso a estos servicios depende de la capacidad de los individuos de insertarse en el mercado laboral.

No obstante, en este caso tampoco se observó ninguna partida de gasto que muestre una distribución más inequitativa que la distribución del ingreso (Tabla 3.4), por lo cual todas las transferencias aquí analizadas contribuyen en alguna medida a mejorar la desigualdad del ingreso inicial. Por su parte, el gasto más progresivo se destina al Seguro Popular (estimado en función de los afiliados al servicio) y el gasto más regresivo es el de los servicios del ISSSTE.⁴⁶

45. Para estimar la distribución de los servicios de la SSA, se asume que son beneficiados por este gasto todas las personas que no cuentan con ningún tipo de seguro, ya sea público o privado.

46. Para obtener estos resultados se asumió que si el jefe del hogar es afiliado a un sistema de salud, entonces todos los miembros del hogar también lo están. En estos resultados no se observa un total porque una persona puede estar afiliada a más de un sistema de salud.

Tabla 3.4. Distribución del gasto en salud por institución, 2006

Deciles	IMSS	ISSSTE	PEMEX	SSA	SEGURO POPULAR
I	0.03	0.01	0.04	0.25	0.26
II	0.06	0.03	0.07	0.19	0.21
III	0.08	0.02	0.15	0.16	0.17
IV	0.10	0.06	0.02	0.12	0.12
V	0.10	0.08	0.11	0.11	0.09
VI	0.12	0.08	0.07	0.07	0.06
VII	0.13	0.12	0.08	0.05	0.04
VIII	0.13	0.13	0.14	0.04	0.04
IX	0.13	0.22	0.11	0.01	0.02
X	0.12	0.25	0.22	0.02	0.01
CC	0.16	0.42	0.20	-0.40	-0.43

Fuente: Estimaciones propias con datos de INEGI, 2006. Deciles de población ordenados por gasto per cápita

A pesar de que este modelo no considera diferencias en la calidad de los servicios, debe recordarse que en la realidad sí existen. Por ejemplo, la cobertura de medicamentos del Seguro Popular y de la SSA son más limitadas que la cobertura del IMSS. En el primer caso, sólo cubre un grupo de medicamentos básicos. En el segundo, una vez que el paciente deja las instalaciones éste debe cubrir el costo de los medicamentos. En este contexto, las personas de menores ingresos acceden a servicios más limitados.

**Tabla 3.5. Efecto redistributivo del gasto en salud, 2006
(Gastos selectos)**

	Progresividad absoluta del gasto	Progresividad relativa del gasto	Efecto multiplicador	Efecto redistributivo
	CC	$K = CC - Gini$	$\alpha/(1+\alpha)$	$\Delta G = K * \alpha/(1+\alpha)$
SSA	-0.40	-0.88	0.0260	-0.0229
IMSS	0.16	-0.33	0.0349	-0.0114
ISSSTE	0.42	-0.07	0.0065	-0.0004
PEMEX	0.20	-0.28	0.0024	-0.0007
Seguro Popular	-0.43	-0.91	0.0048	-0.0044

Nota: El símbolo alfa es la proporción que representa la transferencia (t) en el ingreso corriente total menos las transferencias del gobierno.

Fuente: Estimaciones propias con datos de INEGI, 2006; SHCP, 2009.

En relación con la progresividad relativa, todas las transferencias en salud muestran un signo negativo por lo que contribuyen aún más a disminuir la desigualdad del ingreso. Por esta razón, los resultados para K son menores que los de CC.

Con respecto a los resultados del efecto redistributivo, se observa que el efecto del IMSS es mayor al del Seguro Popular, a pesar de que el segundo exhibe una progresividad más alta. Esto se debe a que en 2006 el IMSS tuvo un presupuesto superior al del Seguro Popular. Por su parte, la transferencia con el mayor efecto redistributivo corresponde a los servicios que presta la SSA.

El efecto redistributivo de los servicios de salud del ISSSTE y PEMEX son bastante menores que los mencionados con anterioridad. En particular, en el caso del ISSSTE es porque el acceso a sus servicios es casi tan desigual (0.42) como la distribución del ingreso inicial (0.486).

3.5. Incidencia del gasto en pensiones

La participación de 20% más pobre en el gasto en pensiones es de alrededor de 6%. Destaca que el primer quintil prácticamente no percibe beneficios asociados al ISSSTE. Este resultado contrasta con la participación que este mismo grupo de población tiene en el gasto de educación y salud. La población de los deciles más bajos está prácticamente excluida de los principales sistemas de seguridad social.⁴⁷

Tabla 3.6. Distribución del gasto en pensiones por institución, 2006

Deciles	IMSS	ISSSTE
I	0.02	0.00
II	0.04	0.02
III	0.06	0.01
IV	0.08	0.04
V	0.09	0.06
VI	0.12	0.07
VII	0.13	0.11
VIII	0.14	0.14
IX	0.16	0.23
X	0.17	0.32
CC	0.27	0.51

Deciles de población ordenados por gasto per cápita.
Fuente: Estimaciones propias con datos de INEGI, 2006

Estos resultados anticipan que el gasto en pensiones tiene una menor capacidad redistributiva en comparación con todos los gastos revisados anteriormente. Incluso, las pensiones del ISSSTE tienen un efecto negativo, exhiben una concentración mayor a la del ingreso. Los autores revisados obtuvieron resultados similares para esta transferencia (Anexo 7, Gráfica A5).

47. Para estimar la distribución del gasto en pensiones se asume que los derechohabientes reciben una parte del gasto proporcional a su salario. En el análisis de las transferencias de salud no se obtuvo un total porque el acceso a los distintos servicios no es excluyente; algunas personas tienen acceso a más de un sistema de salud, por lo que sumar el total de usuarios por decil multiplicaría el resultado en algunos casos.

Tabla 3.7. Efecto redistributivo del gasto en pensiones, 2006

	Progresividad absoluta del gasto	Progresividad relativa del gasto	Efecto multiplicador	Incidencia redistributiva
	CC	$K = CC - \text{Gini}$	$\alpha / (1 + \alpha)$	$\Delta G = K * \alpha / (1 + \alpha)$
Pensiones IMSS	0.27	-0.21	0.0177	-0.0037
Pensiones ISSSTE	0.51	0.03	0.0106	0.0003

Nota: El símbolo alfa es la proporción que representa la transferencia (t) en el ingreso corriente total menos las transferencias del gobierno.
Fuente: Estimaciones propias con datos de INEGI, 2006; SHCP, 2009.

El efecto redistributivo del ISSSTE es negativo, lo que significa que en lugar de restarle puntos al coeficiente de Gini, le aumenta puntos. Suponiendo que la pensión es una renta (retorno al capital acumulado) este resultado también muestra que en México la generación de riqueza es más exclusiva que la del ingreso.

3.6. Incidencia del gasto en transferencias en efectivo

El 20% de los hogares de menores ingresos recibe 56% del gasto que se eroga por Oportunidades. A dicho quintil le corresponde casi tres veces la proporción que le correspondería si los beneficios se distribuyeran de manera uniforme entre todos los quintiles. De las transferencias que se incluyen en este estudio, Oportunidades es la transferencia social más progresiva.

Tabla 3.8. Distribución del gasto en transferencias en efectivo, 2006

Deciles	Oportunidades	PROCAMPO
I	0.35	0.23
II	0.21	0.12
III	0.15	0.10
IV	0.11	0.06
V	0.06	0.08
VI	0.06	0.07
VII	0.03	0.06
VIII	0.02	0.04
IX	0.01	0.03
X	0.00	0.21
CC	-0.51	-0.08

Deciles de población ordenados por gasto per cápita.
Fuente: Estimaciones propias con datos de INEGI, 2006.

El gasto en el programa Oportunidades obtuvo el CC más alto, lo cual favorece su potencial redistributivo. Sin embargo, el volumen de gasto asociado al costo de Oportunidades es relativamente bajo, en comparación con las transferencias en especie de educación. Por lo anterior, su efecto redistributivo final es menor al de otros gastos menos progresivos, pero de mayor magnitud.

Tabla 3.9. Efecto redistributivo del gasto en transferencias en efectivo, 2006

	Progresividad absoluta del gasto	Progresividad relativa del gasto	Efecto multiplicador	Efecto redistributivo
	CC	$K=CC - Gini$	$\alpha/(1+\alpha)$	$\Delta G = K * \alpha/(1+\alpha)$
PROCAMPO	-0.08	-0.57	0.0042	-0.0024
Oportunidades	-0.51	-1.00	0.0095	-0.0095

Nota: El símbolo alfa es la proporción que representa la transferencia (t) en el ingreso corriente total menos las transferencias del gobierno.
Fuente: Estimaciones propias con datos de INEGI, 2006; SHCP, 2009

Con respecto a los resultados de otros autores, se percibe un mayor consenso en los resultados sobre el CC del gasto en transferencias en efectivo que en el resto de los gastos estudiados. En parte, esto puede ser porque es más fácil identificar el costo de los programas (Oportunidades y PROCAMPO) que de otras políticas y servicios relacionados con los gastos revisados anteriormente. En particular, para el resto de los gastos es necesario hacer interpretaciones y estimaciones propias sobre el gasto que le llega a la gente. La determinación de los gastos que se analizan en las transferencias en especie está sujeta en mayor medida a la perspectiva del autor. Esto confirma la importancia de tener información clara y suficiente para poder obtener resultados más certeros y retroalimentar las políticas públicas de forma más contundente.

3.7. Índice de eficacia redistributiva

El índice de eficacia redistributiva es útil como un insumo complementario en la evaluación del desempeño de las transferencias sociales. En particular, es el cociente de dividir dos tasas: la participación de una determinada transferencia en el efecto redistributivo total entre la proporción de gasto que absorbió dicha transferencia. Es decir, muestra en términos de recursos cuál fue la transferencia más efectiva para disminuir la desigualdad del ingreso (Cuadro 3.2).

Si el resultado es igual a uno, significa que una transferencia contribuyó al efecto total con la misma proporción que ocupó de presupuesto. Si es menor a uno, significa que aportó menos al efecto total en relación a lo que ocupó de presupuesto. Si es mayor a uno, aportó más al efecto total de lo que ocupó de presupuesto.

El programa Oportunidades resultó ser el programa donde el efecto redistributivo fue más eficaz. Su tasa de efectividad fue mayor a la tasa de gasto en relación con el resto de los programas. Por su parte, la transferencia más regresiva fue la pensión del ISSSTE. Es importante subrayar que el signo negativo en las pensiones indica que estas transferencias contribuyen a hacer más inequitativa la desigualdad del ingreso inicial.

La interpretación de los resultados depende del objetivo inicial de cada transferencia. Las pensiones del ISSSTE en realidad son una prestación para los empleados del gobierno, y no necesariamente una transferencia redistributiva. Sin embargo, esta transferencia se incluye en el presupuesto del gasto social federal. La pregunta clave es si las prestaciones de los empleados del gobierno deben clasificarse dentro de este gasto.

En este contexto, reiteramos la importancia de que exista claridad en los objetivos de las políticas y servicios sociales. El objetivo de una transferencia debe ser pieza clave para definir la función que desempeña en el PEF (clave presupuestal). Así es posible institucionalizar los objetivos de las transferencias y se puede evaluar de forma contundente el desempeño de las transferencias sociales y otras políticas públicas.

Tabla 3.10. Índice de eficacia redistributiva, 2006

Transferencia	Índice de eficacia redistributiva	Efecto redistributivo	Costo transferencia en millones
Total		-0.1018	\$ 769,646
Oportunidades	2.14	-0.0095	\$ 33,526
Seguro Popular	1.95	-0.0044	\$ 17,138
SSA	1.85	-0.0229	\$ 93,859
Primaria	1.47	-0.0198	\$ 101,889
Pre-escolar	1.42	-0.0068	\$ 36,264
Secundaria	1.27	-0.0109	\$ 65,263
PROCAMPO	1.22	-0.0024	\$ 15,025
Profesional Técnico	0.98	-0.0005	\$ 3,753
Bachillerato	0.82	-0.0057	\$ 52,097
IMSS Salud	0.67	-0.0114	\$ 127,284
PEMEX	0.61	-0.0007	\$ 8,319
Pensiones IMSS	0.46	-0.0040	\$ 65,383
Superior	0.23	-0.0026	\$ 88,131
ISSSTE Salud	0.14	-0.0004	\$ 22,948
Pensiones ISSSTE	-0.05	0.0003	\$ 38,769

Fuente: Estimaciones propias con datos de INEGI, 2006; SEP, 2009; SHCP, 2009.

Se estima que el efecto redistributivo total fue 0.10 en 2006. De lo anterior, se desprende que el gasto social logró disminuir el coeficiente de Gini (del ingreso de factores) de 0.486 a 0.384 en ese mismo año.⁴⁸ Este resultado es mayor al reportado por el Banco Mundial en 2004, el cual concluyó que el gasto social en 2002 le restó 0.09 puntos al coeficiente de Gini (Tabla 3.11). A pesar de esta diferencia, no es posible hacer una inferencia sobre la evolución de dicho efecto. Esto es porque la ENIGH no es una encuesta que a primera instancia arroje datos comparativos en el tiempo.

A pesar del efecto positivo que en conjunto tienen todas las transferencias sociales en compensar el ingreso, en lo individual presentan resultados mixtos. El gasto en educación primaria y los servicios que proporciona la SSA son los que tienen un mayor efecto en aminorar la desigualdad del ingreso. En conjunto, aportan casi la mitad del efecto total. La educación básica es responsable de casi 40% de ese efecto. De ahí la importancia de que los servicios educativos cuenten con la calidad necesaria para que las transferencias se traduzcan en un activo útil para los individuos. Por otra parte, el gasto en educación superior y pensiones del IMSS, muestran un efecto casi nulo.

48. Los cálculos fueron realizados con base en el ingreso de los hogares reportados en la ENIGH. El ingreso reportado en esta encuesta suele estar subestimado Banco Mundial (2003) y SHCP (2009). Esto significa que el efecto del gasto social puede sobreestimarse.

Tabla 3.11. CC y efecto redistributivo total correspondiente

Clasificación del Gasto	Banco Mundial (2004)*	Estimaciones propias (2009)**	SHCP (2008)**
	CC		
Educación	0.01	-0.10	-0.23
Preescolar	-0.24	-0.18	-0.29
Primaria	-0.22	-0.22	-0.35
Secundaria	-0.06	-0.11	-0.28
Bachillerato	0.18	0.10	-0.08
Profesional Técnico		0.03	0.07
Superior	0.47	0.38	0.34
SSA	-0.24	-0.40	-
IMSS Salud	0.22	0.16	0.10
ISSSTE Salud	0.43	0.42	0.31
PEMEX	0.26	0.20	0.34
Seguro Popular		0.43	0.47
Pensiones IMSS	0.29	0.27	0.43
Pensiones ISSSTE	0.50	0.51	0.54
PROCAMPO	-0.11	-0.08	0.10
Oportunidades	-0.58	-0.51	0.57
	Efecto Redistributivo Total		
	-0.09	-0.10	-

* Estimaciones elaboradas con datos de la ENIGH 2002.

** Estimaciones elaboradas con datos de la ENIGH 2006.

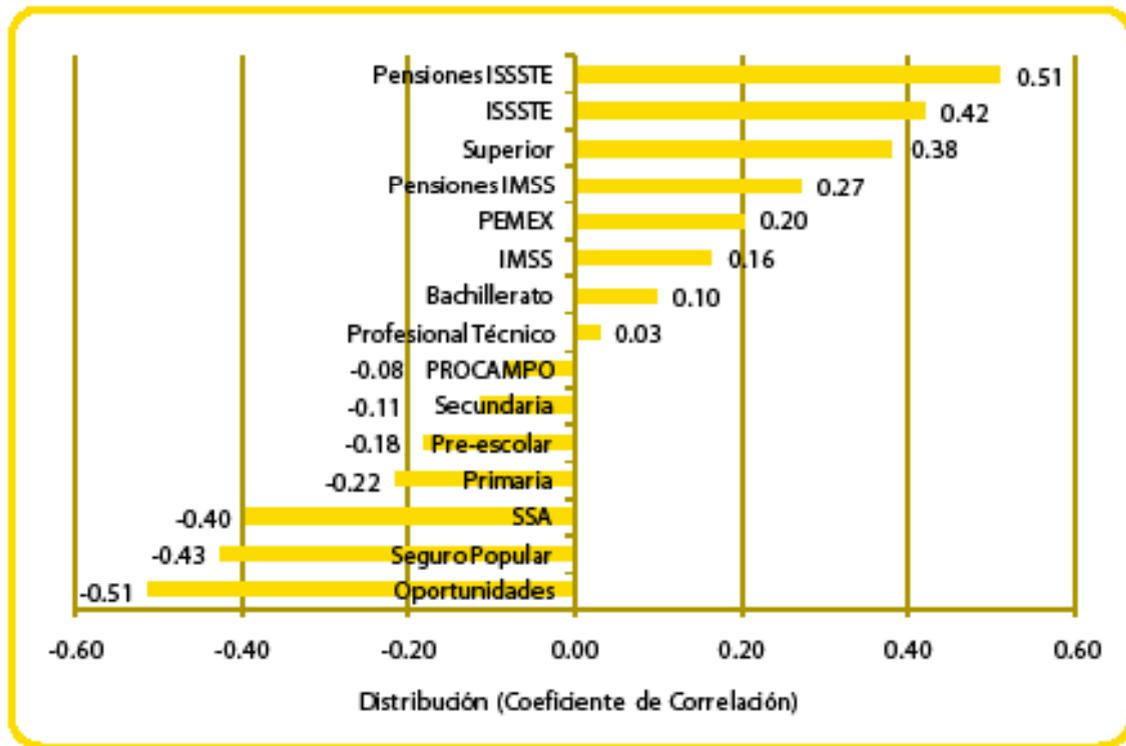
Fuente: Banco Mundial, 2004; SHCP, 2009

3.8. Distribución de beneficios del gasto social

Del análisis de la distribución sectorial se desprende que el gasto social en México se distribuye de la siguiente manera (Gráfica 3.4):

1. Una parte de las transferencias analizadas —aquéllas que presentan un CC negativo— distribuye una mayor cantidad de beneficios a los hogares de los deciles de ingreso más bajo.
2. Una parte de las transferencias analizadas —aquéllas que presentan un CC positivo— distribuye una mayor cantidad de beneficios a los hogares de los deciles de ingreso más alto. Ello no significa que estos programas no mejoren la distribución del ingreso inicial, puesto que las distribuciones de estos beneficios sociales (excepto en el caso de pensiones del ISSSTE) es más equitativa que la del ingreso. Sin embargo, estas transferencias deben ser analizadas para explorar de qué forma es posible incrementar su progresividad en términos absolutos, asumiendo que es deseable que beneficien en mayor medida a los hogares pobres.
3. Sólo las pensiones del ISSSTE muestran una distribución de beneficios más inequitativa que la del ingreso inicial. A pesar de que esta transferencia social puede no tener un fin redistributivo, agudiza la disparidad entre los hogares con respecto al ingreso.

Gráfica 3.4. Resultados de progresividad absoluta



Fuente: Estimaciones propias con datos de INEGI, 2006.

3.9. La distribución social de beneficios en perspectiva internacional

De acuerdo con los datos de la CEPAL (2007), en América Latina son pocos los países que tienen un gasto social progresivo en términos absolutos, siendo Chile el que presenta el nivel más alto de la región. En este caso, tan sólo en los primeros dos quintiles se concentra 71% de los beneficios otorgados. Por su parte, en México el cuasi-Gini es de 0.066 lo que lo hace ligeramente regresivo (siendo 1 el nivel más alto de regresividad). A diferencia de Chile, en nuestro país únicamente 35% de los beneficios se concentran en los primeros dos quintiles. Sin embargo, se compara favorablemente con Brasil, Colombia, Bolivia y Perú. Éste último país es el más regresivo de la región, al concentrar tan sólo 21% de su gasto social en los primeros dos quintiles (Tabla 3.12)

Tras obtener el promedio regional de la distribución de los beneficios en los primeros dos quintiles (38%),⁴⁹ se tiene que México se ubica por debajo del mismo. Es decir, la distribución de su gasto social en estos quintiles es más regresiva que la del promedio de países. Sin embargo, es importante notar que dicha comparación tiene diversas limitantes, entre las que se incluyen: i) los datos para cada país son de distintos años y ii) el gasto social está compuesto por diferentes rubros en cada país: algunos incluyen hasta 7 rubros, mientras que otros sólo uno.

Tabla 3.12. Distribución porcentual del gasto social de México y otros países de América Latina

	QUINTIL I	QUINTIL II	QUINTIL III	QUINTIL IV	QUINTIL V	TOTAL	CUASI GINI *
Chile 2006	43	28	18	7	4	100	-0.393
Jamaica 1997	29	26	21	17	7	100	-0.208
Argentina 2003	29	22	19	17	14	100	-0.137
El Salvador 2002	23	23	23	19	12	100	-0.105
Paraguay 1998	21	20	19	20	11	100	0.009
Nicaragua 2005	19	20	21	21	20	100	0.011
Jamaica 2000	20	19	21	18	22	100	0.012
Uruguay 1999	22	18	17	19	24	100	0.02
Costa Rica 2004	21	19	17	17	26	100	0.027
República Dominicana 1998	15	20	23	23	19	100	0.035
Uruguay 2003	21	18	16	18	27	100	0.044
Honduras 2004	20	17	18	18	27	100	0.06
México 2002	17	18	19	23	23	100	0.066
Colombia 2003	18	18	17	19	29	100	0.098
Panamá 2003	15	18	19	21	27	100	0.106
Ecuador 1999	14	18	21	22	25	100	0.108
Guatemala 2000	14	18	19	21	29	100	0.131
Bolivia 2002	13	16	17	23	30	100	0.167
Brasil 1997	11	12	17	20	41	100	0.272
Perú 2004	9	12	17	21	40	100	0.284

* El cuasi-Gini es una medida de la progresividad del gasto que varía entre -1 y 1. Asignado un valor mínimo de -1 cuando el gasto es totalmente progresivo y de 1 cuando es totalmente regresivo. Fuente: CEPAL, 2007.

49. Para obtener el promedio se tomó el año más reciente para cada país.

4 Cuarta parte

¿Por que se gasta como se gasta?



¿Por qué se gasta como se gasta?

En México, el gasto social es una de las herramienta más redistributivas del gobierno. Sin embargo, existen áreas de oportunidad para mejorar el efecto redistributivo de la misma, lo cual se puede lograr a través de una reorientación del gasto social. Esta tarea implica la reasignación de partidas presupuestales, lo cual no es una tarea sencilla. Incluso la CEPAL (2007) considera que en los países de América Latina no se percibe un amplio margen para aumentar la progresividad del gasto social. En parte, esta dificultad deriva de limitantes que dificultan revertir la distribución de las partidas del gasto social.

4.1. Limitantes para la reasignación: la legislación, desigualdad del poder político entre los ciudadanos y la rigidez en la composición del gasto público.

- La legislación

Las leyes juegan un papel fundamental en determinar la posibilidad de reasignar el gasto social. En cada país suele existir un conjunto de normas que dictan o influyen sobre el comportamiento del gasto público (Banco Mundial, 2004), (OIT, 2008). En algunas ocasiones, éstas pueden favorecer su reasignación y en otras pueden limitar esta posibilidad. De esta forma, cada país representa un caso particular que debe analizarse con el fin de lograr una mejor reasignación.

En México, los compromisos que se derivan de las obligaciones inscritas en ley, tales como las obligaciones del sistema de seguridad social, las transferencias a las entidades federativas, entre otras, fijan *a priori* la asignación del gasto (Banco Mundial, 2004 a).⁵⁰ Se calculó que en 2004 estas obligaciones representaron casi 30% del presupuesto total. En Brasil, Chile, Perú y Argentina, la proporción se ubicó en un nivel menor, entre 5% y 20%. La desventaja de contar con compromisos que están fijados en la ley es la necesidad de acordar reformas para modificarlos, lo que requiere lograr acuerdos políticos en el Congreso.

En México, hay otras limitantes legales. Por ejemplo, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) establece una serie de parámetros que obligan a que los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social no sufran disminuciones en sus montos presupuestales, excepto en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados durante el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (LGDS, 2004, Art. 18). En este sentido, el gasto social no puede disminuir, en términos reales, con respecto al año anterior.

Este gasto se deberá incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del producto interno bruto en los Criterios Generales de Política Económica y en congruencia con la disponibilidad de recursos a partir de los ingresos que autorice el Congreso al Gobierno Federal (LGDS, 2004, Art.20).

En el país, las leyes favorecen el comportamiento inercial del gasto social. En la práctica, los aumentos sistemáticos del gasto social no necesariamente se reflejan en mejores resultados y pueden dificultar su reorientación.

50. Su parte correspondiente del ingreso federal (Participaciones Ramos 28) y de otros fondos sociales (Aportaciones Ramo 33).

Cuadro 4.1. Política de Balance Estructural en Chile

A partir de 2001, la política fiscal chilena se basa en el concepto de balance estructural del Gobierno Central. De manera general, esta política implica estimar los ingresos fiscales que se obtendrían si no se consideraran ciertas variables (la actividad económica, el precio del cobre y del molibdeno) y, consecuentemente, autorizar un gasto público coherente con dichos ingresos. En la práctica, esto se traduce en ahorros en tiempos de bonanza cuando se reciben ingresos que se sabe de antemano que son sólo transitorios, para gastarlos cuando se enfrentan coyunturas que hacen caer los ingresos o aumentan las necesidades de gasto.

Desde la instauración de la política de balance estructural, el gobierno chileno se impuso una meta de superávit anual equivalente a 1% del PIB. Esta meta se justificó por tres razones:

- i) la existencia de un déficit operacional y un patrimonio negativo del Banco Central, producto del rescate de la banca privada en los años 80 y de la política cambiaria de los años 90,
- ii) la existencia de pasivos contingentes relacionados con la garantía estatal de pensiones mínimas y asistenciales, y
- iii) la existencia de vulnerabilidades externas asociadas a debilitamientos cambiarios y potenciales limitaciones al endeudamiento externo (Rodríguez, Tokman & Vega, 2006).

Este esquema pone a Chile en la frontera del diseño de política macroeconómica, ya que logró generar una mayor credibilidad y confianza por parte de los inversionistas nacionales y extranjeros. Entre los países que han adoptado este tipo de reglas destaca el caso de Suiza. Asimismo, los países europeos que están dentro del Tratado de Maastricht utilizan el balance estructural como uno de sus indicadores de coordinación y evalúan la posibilidad de utilizar explícitamente este indicador en una nueva versión de su Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El FMI y la OCDE por lo general utilizan en sus reportes el concepto de balance estructural como una medida de la situación fiscal de los países industrializados (Ministerio de Hacienda, 2005).

- La desigualdad del poder político entre los ciudadanos

De acuerdo con la teoría de elección pública, los políticos no buscan maximizar la eficiencia económica sino potencializar las posibilidades de quedar electos. A su vez, los ciudadanos bien posicionados (política, económica y socialmente), utilizan al gobierno para maximizar su ingreso y lograr así el acaparamiento de ciertos servicios y transferencias (Birdsall & James, 1990). Incluso, pueden destinar recursos a la creación de barreras en los mercados para impedir el desarrollo de la competencia, entre otros.⁵¹ De esta forma, existe una relación positiva entre cabildeo y riqueza, lo que provoca que los hogares situados en la parte alta de la distribución del ingreso utilicen y mantengan su capacidad de intervenir en la agenda del gobierno. Esta capacidad les permite influir en las decisiones de gasto y obtener beneficios a través de políticas y programas que favorecen sus intereses.

Asimismo, existe un intercambio de favores donde los políticos piden el voto a cambio de promesas de subsidios o servicios, entre otros (Salinas-León, 2006). De esta forma, los políticos que perduran son aquellos que logran balancear los beneficios deseados (favores) por los distintos grupos de poder y, por ende, les permiten continuar en el poder. En este contexto, esta desigualdad impone una restricción a la redistribución y merma la capacidad de sus herramientas (incluyendo el gasto social). Como consecuencia, se obstaculiza el proceso económico, se pierden oportunidades de desarrollo y el uso de los recursos no es eficiente, ni mucho menos equitativo.

51. El problema se identifica como rent-seeking o rentismo y deriva en una conducta económica basada en una búsqueda de favores y beneficios estatales, lo que hace difícil transformar las ideas de la sociedad en su conjunto en política social. En América Latina, es común observar este tipo de comportamientos, donde los intereses de los grupos bien organizados son privilegiados. Ello tiene como consecuencia una difícil reorientación de prioridades a favor de otros grupos menos favorecidos.

- La rigidez en la composición del gasto público

En México, en gran medida el gasto público está compuesto por los salarios de funcionarios públicos. Éstos dependen de contratos que son, por lo general, de largo plazo, poco flexibles y en ocasiones están protegidos por sindicatos.⁵² En este contexto, la reorientación de una porción importante del gasto social depende de negociaciones y acuerdos políticos (van de Walle, 1995), (Banco Mundial, 2004). Este tipo de obligaciones presupuestales limitan la capacidad de reasignar el gasto. Por ejemplo, en México se estima que 57% del presupuesto total está comprometido en el corto plazo para cubrir el costo de los salarios, el servicio de la deuda, algunas transferencias a gobiernos estatales, entre otros. Esta proporción es menor a la de otros países como Brasil, Colombia, Perú y Argentina (Banco Mundial, 2004). Cabe señalar que el presupuesto restante también está comprometido, parcialmente, con ciertas obligaciones inscritas en diversas leyes. La capacidad de reorientar el gasto dependerá, en parte, del liderazgo político, así como de la capacidad que se tenga para comunicar la importancia de la nueva prioridad presupuestaria.

52. En particular, el costo de los servicios personales de los empleados del sistema educativo así como de la seguridad social representa la mayor parte -y la que crece con mayor rapidez- de las obligaciones de corto plazo.

Cuadro 4.2. Combate a la evasión fiscal en Chile y México

A pesar de que se identificaron ciertas limitantes para redistribuir el gasto social, algunos países encontraron alternativas para facilitar esta tarea. El combate a la evasión fiscal se utiliza en algunos países como una estrategia útil en la búsqueda de un incremento en la recaudación (sin aumentar los impuestos). Entre menos ingresos recaude un Estado, habrá menos recursos (beneficios) para redistribuir entre la población, lo que da pie a los esfuerzos que llevan a cabo los gobiernos por combatir este problema.

Al respecto, Chile es un país que se buscó corregir la evasión fiscal.⁵³ Al momento de plantear su estrategia, este gobierno dio un paso adicional: estableció que los recursos provenientes de las reformas en esta materia se destinarían al ámbito social. Es decir, comunicó el objetivo de los recursos adicionales que se recaudarían. La idea principal era obtener nuevos recursos en beneficio de los sectores más vulnerables de la población (Servicio de Impuestos Internos de Chile, 2000).

El estudio Medición de la Evasión Fiscal en México, elaborado en 2006 por el Centro de Economía Aplicada y Políticas Públicas del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), estimó que en nuestro país la tasa de evasión global ascendió a 27.08% en 2004. Dicha tasa es alta en comparación con países desarrollados, e incluso con otros menos desarrollados como Chile, lo que apunta a un amplio margen para llevar a cabo acciones encaminadas a su disminución. En este sentido, en el estudio se concluye que, en términos generales, uno de los principales determinantes del incumplimiento por parte de los contribuyentes en nuestro país se relaciona con la idea de que la baja probabilidad de ser fiscalizado, sobre todo para las pequeñas empresas y personas físicas. En lo que se refiere a las autoridades, es necesario ampliar la capacidad del Servicio de Administración Tributaria (SAT) para detectar y sancionar a quienes incumplan con sus obligaciones tributarias.

Algunas de las recomendaciones encaminadas hacia una disminución de la evasión incluyen: i) ampliar el padrón de contribuyentes, ii) impulsar el desarrollo tecnológico y la simplificación tributaria, iii) incentivar la emisión de comprobantes fiscales, iv) aumentar la percepción de riesgo de ser detectado evadiendo, y v) hacer más eficaces las penas y sanciones (ITAM, 2006).

53. De acuerdo con el SII, en el año 2000 se estimaba que la evasión de impuestos en Chile alcanzaba un 24% del PIB. Esta tasa era menor a las de otros países latinoamericanos; sin embargo, se encontraba muy por encima de los niveles de los países más desarrollados, que exhibían tasas alrededor de 10%.

Conclusiones y recomendaciones



Conclusiones y recomendaciones

Varias razones se pueden esgrimir para buscar fórmulas que disminuyan o eliminen la desigualdad económica ya que es una situación no deseable. Por una parte, implica un costo en sí misma porque la sociedad valora la igualdad entre sus miembros, lo que puede confirmarse en nuestras normas constitucionales. Por otra, la desigualdad genera costos explícitos en el desarrollo económico de los países, en especial aquellos en desarrollo.

En el caso de México, hay una amplia disparidad en el nivel de riqueza (de capital humano y activos) entre las personas. Un 70% de la población tiene un ingreso menor al ingreso medio mientras que casi 90% de la riqueza se acumula en el décimo decil. Aún existen regiones del país donde el IDH muestra niveles tan bajos como los de algunos países de África Subsahariana. En otras, el IDH es incluso mayor al promedio de las economías avanzadas de la OCDE.

Ante estos resultados, la desigualdad del ingreso tenderá a perpetuarse porque una parte de la población enfrenta restricciones para acceder al crédito y financiar inversiones que les lleven a acumular capital humano; es decir, a ampliar sus fronteras de producción. De lo anterior se desprende que la economía no aprovecha su potencial al máximo, fomentando menores tasas de crecimiento y alimentando el descontento social.

La desigualdad no se elimina por sí sola. Cuando la distribución de recursos inicial es desigual, ésta tiende a perpetuarse. En este contexto, las políticas públicas que implementan los Estados para compensar la desigualdad no sólo son deseables desde el punto de vista humanitario. También son parte fundamental de una estrategia de desarrollo económico.

Así, los países cuentan con herramientas que juegan un papel fundamental en aminorar las brechas de desigualdad en la sociedad. Entre éstas figuran los impuestos, el gasto directo y el gasto fiscal. Sin embargo, existe una diferencia en el nivel de efectividad de dichas herramientas entre los países desarrollados y los menos desarrollados. A pesar de que el gasto es la herramienta redistributiva más efectiva, el sistema impositivo ha demostrado ser más eficiente en los países europeos que en América Latina.

En México, las transferencias sociales en efectivo y especie son una herramienta esencial para contribuir a cerrar las brechas de desigualdad. En nuestro país, el gasto social aumentó 95% en términos reales en los últimos doce años. La mayor parte de este gasto que el Estado le hace llegar a los beneficiarios es vía los servicios sociales en educación, salud y seguridad social. Es importante aclarar que, en este tipo de transferencias, el beneficio final depende de la calidad y efectividad de los servicios y no sólo de la cobertura que alcancen.

De los hallazgos más importantes, se concluye lo siguiente:

1. La desigualdad obstaculiza el desarrollo de los países al limitar la formación de capital humano y asociarse con bajos niveles de crecimiento económico. Una mayor desigualdad económica en un país retrasa la tarea de abatir su pobreza.
2. La información sobre cómo se asigna el gasto fiscal (una parte del gasto social) está poco analizada y monitoreada tanto a nivel internacional como nacional. En nuestro país, la situación se agrava al carecer de información sistemática y de acceso público. Esto impide conocer qué grupos de población se benefician de estos recursos, así como calcular cuál es el efecto redistributivo de los mismos.

3. En lo que respecta al gasto social directo en México, se estimó que éste disminuyó la desigualdad del ingreso medida con el coeficiente de Gini en unos 0.10 puntos en 2006. Es decir, al imputar el costo de los servicios sociales y el monto de las transferencias en efectivo al ingreso de la población, el coeficiente de Gini bajó de 0.486 a 0.384. Es importante reiterar que éste es un ejercicio hipotético que prueba que el tamaño del presupuesto social en términos monetarios es significativo. Sin embargo, la repercusión en el bienestar de la gente también depende del desempeño y calidad de estos servicios.
4. A pesar del efecto positivo que en conjunto tienen todas las transferencias analizadas, en lo individual presentan resultados mixtos. El gasto en educación primaria y los servicios que proporciona la SSA son los que tienen un mayor efecto en disminuir la desigualdad del ingreso. Ambas transferencias se destinan en mayor medida a los deciles de menor ingreso y cuentan con un presupuesto mayor. En conjunto, aportan casi la mitad del efecto total.
5. La educación básica, compuesta por preescolar, primaria y secundaria, tiene un impacto redistributivo alto: un 40% del efecto total.
6. El gasto en educación superior y pensiones del IMSS muestran un efecto casi nulo. Por su parte, los sistemas de salud del IMSS e ISSSTE benefician relativamente poco a las familias de menores recursos, por lo que su impacto redistributivo representa un área de oportunidad para mejorar su cobertura.
7. En el caso del gasto en pensiones del ISSSTE, se encontró que esta transferencia no sólo no contribuye a disminuir la desigualdad, sino incluso la agudiza. Este gasto, en particular, contrarresta el efecto redistributivo que consiguen el resto de las transferencias.
8. En relación con los programas Oportunidades y Seguro Popular, a pesar de que muestran un menor impacto redistributivo (en comparación con la educación primaria y SSA) por la cantidad de recursos que se transfiere a través de los mismos, son las transferencias con mayor eficacia redistributiva. Es decir, por cada peso gastado en estos programas se obtiene una mayor redistribución.

9. Falta más información sobre la operación y calidad de los bienes y servicios sociales que el Estado provee al público, lo que limita el análisis de cómo incide el gasto social en disminuir los efectos de la desigualdad del ingreso. En particular, se dificulta distinguir situaciones donde hubo una mala focalización de aquéllas donde se dio un rechazo al servicio por su falta de calidad.
10. La composición del gasto, los compromisos de gasto inscritos en las leyes y la capacidad de influir en las decisiones del Estado son tres factores institucionales que limitan la reasignación de los recursos públicos, entre ellos, las transferencias sociales.

Las recomendaciones que se exponen a continuación se desprenden de las conclusiones.

I. Señalar en forma explícita qué transferencias integran la estrategia redistributiva del gobierno y, en su caso, identificar esta función en el PEF. De esta manera, se evaluará la capacidad redistributiva de las transferencias pertinentes, ya que no todas las transferencias sociales analizadas tienen como objetivo redistribuir recursos.

II. Generar mayor información y análisis en México sobre los gastos fiscales con funciones sociales que tienen fines redistributivos. De esta manera, será posible saber quiénes y cómo se benefician de estas transferencias.

III. Conducir análisis de política comparada respecto de las estrategias de intervención del gasto social (corto y largo plazo, transferencias en efectivo y especie, transferencias focalizadas y universales, entre otras) de manera que las decisiones sobre el diseño y uso de dichas estrategias se base en un entendimiento claro de los costos y beneficios asociados a cada una de las opciones disponibles.

IV. Promover la generación de información desagregada de los beneficiarios (a nivel hogar) de todos los programas de subsidios y que ésta sea representativa a nivel local. Asimismo, debería producirse más información en relación a la operación y calidad de los servicios sociales. De esta forma, será posible saber no sólo a quiénes benefician las transferencias, sino también en qué medida lo hacen.

V. Revisar las restricciones que enfrenta el sistema de seguridad social IMSS para ampliar su cobertura hacia los hogares de la parte baja de la distribución del ingreso.

VI. Monitorear y fortalecer la operación y calidad de los servicios sociales. Un avance en materia redistributiva también favorecerá los esfuerzos que el Estado realiza en paralelo para mejorar indicadores socioeconómicos como el nivel de pobreza, el cual es de vital importancia para nuestro país.

Las seis recomendaciones anteriores están encaminadas a profundizar en el análisis de las transferencias sociales que tienen como objetivo redistribuir. Ello resulta necesario debido a la alta desigualdad del ingreso que impera en México.

Anexos

Anexo 1.

Tabla A1. Revisión de la literatura de la evolución de la desigualdad en México

FUENTE	1950	1956	1957	1958	1963	1968	1969	1970	1975	1977	1984	1989	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2005	Unidad
Bergsman 1980					52.70	52.20			55.70	49.80											Hogar
Cromwell 1977					53.00																
Deininger & Squire, World Bank 2004																					
I											51.57	53.67		56.43	54.87	55.61	55.42				Individual
II																					Individual
Felix 1982					55.50	57.70			57.90												Hogar
Fields 1989					53.00	55.00		58.00		50.00											Familia
Gonzalez and Mckinley 1997																					
I											41.90										Individual
II												44.30	51.00								Individual
Jain 1975					53.15	61.06		58.27													Hogar
Lecallion et al. 1984							56.70														Hogar
Luxembourg Income Study																					
I											47.10	51.50	53.02	53.64	52.11	53.43	53.59	51.21			Individual
II											48.58	52.52	54.56	55.30	53.39	54.63	53.70	51.19			Individual
Navarrete 1960		40.26																			Familia
Panuco-Laguette and Szekeley 1996											47.40	53.12	53.13								Individual
Paukerf 1973					53.00																Hogar
Psacharopoulos et al. 1997											50.58	54.98									Individual
Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean, 2006											52.66	54.65		54.06	53.92	53.25	50.86	49.94			Individual
Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean, 2008																				51.05	Individual
Szekeley 2003																53.77					Individual
Szekeley and Hilgert 2002																					
I											54.08	56.71	56.69	58.00							Individual
II											53.08	53.41	53.61	52.76							Individual
III											54.65	56.31	55.79	54.61							Individual
UN 1981								45.54													Hogar
UN1985										47.28											Hogar
van Ginneken 1982						53.00															Hogar
Weisskoff 1970																					
I	52.60		55.10																		Familia
II					54.30																Hogar
III					50.40																Individual
World Bank, World Development Report 1998/1999														50.30							Individual

Fuente: Corbacho & Schwartz, 2002.

Anexos



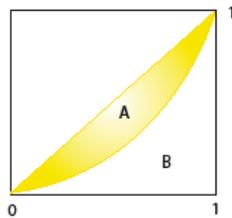
Anexo 2.

Cuadro A1. Coeficiente de Gini

Una de las medidas más comunes que se usa para cuantificar la desigualdad del ingreso es el coeficiente de Gini, el cual fluctúa entre los valores de 0 y 1, en donde 0 corresponde a la perfecta igualdad y 1 a la perfecta desigualdad. “Dicho índice es relativamente más sensible a cambios en la parte intermedia de la distribución, que a cambios en la cola inferior o superior de la misma” (Székely M., 2005). Es decir, en el caso de haber una transferencia regresiva entre dos individuos que se encuentran en la parte intermedia de la distribución el coeficiente de Gini aumentará más que si dicha transferencia regresiva se diese ya sea en la cola superior o en la cola inferior.

Para calcular el coeficiente de Gini es necesario, primero, contar con la curva de Lorenz. Para ello, a su vez, es necesario ordenar los hogares o personas de más pobres a más ricos y después definir los intervalos de igual tamaño (generalmente se dividen por deciles). Luego se deberá construir la distribución de frecuencias relativas, simple y acumulada. Por lo tanto, cada punto en la curva representa el ingreso acumulado expresado en porcentaje. De esta forma, una curva que se asemeje más a una línea de 45° indicará que el ingreso en el país o región está distribuido más equitativamente que una que esté alejada de la línea de 45°.

Es a partir de la curva de Lorenz que el coeficiente de Gini se obtiene del cociente de $[A/(A+B)]$, donde A y B representan las áreas mostradas en la gráfica a continuación:



Sin embargo, para obtener los valores de A y B es necesario trabajar con alguna de las fórmulas que existen para datos agrupados, como las siguientes:

$$CG = 1 - \sum_{i=1}^n x_i (Y_i + Y_{i+1})$$

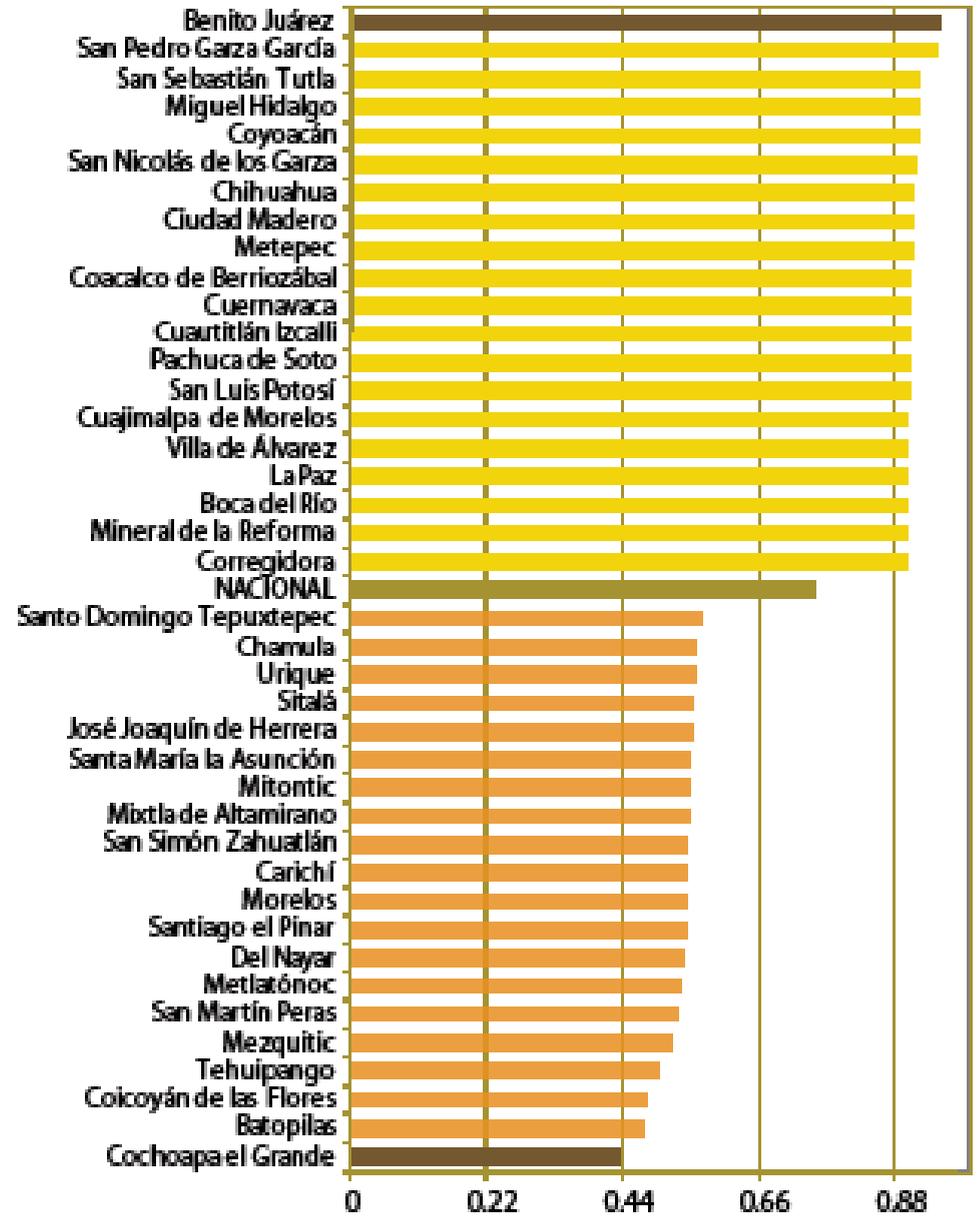
$$CG = 1 - \sum_{i=1}^n (X_{i+1} - X_i)(Y_i + Y_{i+1})$$

En donde n representa el número de grupos, x_i la proporción (o porcentaje) de población en el grupo i ; X_i la proporción acumulada de población en el grupo i ; Y_i el ingreso acumulado en el grupo i .

Fuentes: Medina, 2001; Székely M., 2005.

Anexo 3.

Gráfica A1. Los veinte municipios con mayor y menor IDH en México



Fuente: ONDH, 2005.

Anexo 4.

Cuadro A2. La incidencia del sistema tributario sobre la redistribución del ingreso

Como se ha señalado, la distribución del gasto social no es la única manera de redistribuir el ingreso. También se puede lograr a través de los impuestos, principalmente los impuestos directos e indirectos, así como del gasto fiscal. Sin embargo, al igual como sucede con las transferencias del gasto, algunos impuestos son más progresivos que otros. Ello se hace evidente si consideramos el efecto que éstos tienen sobre los ingresos de los contribuyentes. Por una parte, los impuestos sobre la renta, en la mayoría de los países, cuentan con tarifas, las cuales logran la progresividad vía los diferentes tramos o rangos. Como se puede ver en la siguiente tabla, en el caso de México a cada tramo le corresponde una tasa del impuesto distinta. Ésta aumenta conforme va incrementándose el nivel de ingreso hasta llegar a una tasa máxima de 28 por ciento, logrando así la progresividad de este impuesto directo.

Tabla A2. Cálculo del ISR anual de personas físicas en México

Límite inferior (\$)	Límite superior (\$)	Cuota fija (\$)	Por ciento para aplicarse sobre el excedente del límite inferior (%)
0.01	5,952.84	0.00	1.92
5,952.85	50,524.92	114.24	6.40
50,524.93	88,793.04	2,966.76	10.88
88,793.05	103,218.00	7,130.88	16.00
103,218.01	123,580.20	9,438.60	17.92
123,580.21	249,243.48	13,087.44	19.94
249,243.49	392,841.96	38,139.60	21.95
392,841.97	En adelante	69,662.40	28.00

Nota: Tarifa vigente al ejercicio fiscal de 2008.
Fuente: Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR) Art. 177.

Por su parte, bajo una estructura general y con un mínimo de deducciones, exenciones y excepciones de índole fiscal, un impuesto indirecto como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) es más regresivo. Esto se debe a que no les aplica a los contribuyentes de acuerdo con su nivel de ingreso, sino que les aplica a todos de manera general en la adquisición de bienes y servicios. Hay países donde se ha hecho un esfuerzo por hacer que este impuesto sea más progresivo, incluyendo esquemas preferenciales (tasas reducidas, tasas cero y exenciones) dirigidos a los productos o servicios que consume la población más pobre; sin embargo, estas medidas pueden dar como resultado un deterioro de la base gravable. En la práctica, se califica de impuesto progresivo o regresivo a un impuesto cuyos efectos resultan favorables o desfavorables sobre las personas de escasos recursos.⁵⁴

Aun cuando, en teoría, los sistemas tributarios pueden servir como una herramienta efectiva para mitigar la desigualdad del ingreso, en la mayoría de las naciones latinoamericanas el sistema fiscal ha resultado de poca ayuda para lograr dichos fines. De acuerdo con el Banco Mundial, la poca eficiencia de los sistemas tributarios en América Latina se debe a varios factores, entre los que destacan un bajo nivel de recursos recaudados y transferidos, así como el hecho de que los impuestos son regresivos (Goñi, López & Servén, 2008). En lo que respecta al primer punto, dicho organismo internacional estima que la recaudación en estos países es insuficiente debido a que las tasas son bajas y las bases de los impuestos son poco amplias. En este sentido, es cierto que ha habido una clara tendencia en el mundo hacia una disminución en las tasas de los impuestos al ingreso -al igual que una tendencia hacia un aumento en las tasas del Impuesto al Valor Agregado (IVA)-. En la siguiente tabla se muestra cómo México también ha ido disminuyendo sus tasas del ISR personas físicas (ISRPF) e ISR personas morales (ISRPM) en la última década. No obstante, el esquema del IVA se ha mantenido prácticamente igual desde hace varios años, sobre todo si nos centramos en la forma en la que han ido evolucionando sus tasas (general, reducida, tasa cero).

Tabla A3. Evolución de las tasas del ISRPF e ISRPM en México(2000-2007)

Tabla A3. Evolución de las tasas del ISRPF e ISRPM en México (2000-2007)		
Año	Tasa ISRPF (%)	Tasa ISRPM (%)
1999	40	35
2000	40	35
2001	40	35
2002	35	35
2003	34	34
2004	33	33
2005	30	30
2006	29	29
2007	28	28
2008	28	28
2009	28	28

Fuente: (SAT, 2007).

Por otra parte, el deterioro de las bases se debe a factores como la evasión fiscal, los tratos preferenciales y los “vacíos” en las leyes impositivas.

54. Es importante que no se asocie a la progresividad o regresividad de los impuestos con algún juicio de valor, ya que se debe analizar a los sistemas impositivos en su totalidad, así como el impacto de la distribución del gasto.

Aunado a lo anterior, los sistemas de administración tributaria en la región son relativamente débiles y existe una reticencia por parte de los ciudadanos a pagar sus impuestos. Esto por una generalizada “cultura de la evasión” y percepción negativa que se tiene sobre la ineficiencia de los gobiernos al gastar los recursos.

En lo que se refiere a la regresividad/progresividad de los impuestos en la región, es importante señalar que de manera general, los impuestos al ingreso son progresivos. Y en algunos casos (Brasil y Bolivia), lo son altamente progresivos pues la recaudación proviene en su totalidad del quintil más alto. Por otra parte, los impuestos al valor agregado tienden a ser más regresivos (Goñi, López & Servén, 2008).

La siguiente tabla nos muestra el impacto casi nulo que tienen los impuestos directos e indirectos sobre la desigualdad de los ingresos en algunos países latinoamericanos.

Tabla A4. Desigualdad del ingreso antes y después de impuestos (directos e indirectos)

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Perú	Promedio
Gini del ingreso bruto ^a (A)	0.49	0.54	0.46	0.53	0.50	0.49	0.5
Gini del ingreso disponible ^b (B)	0.48	0.54	0.46	0.52	0.49	0.48	0.5
Gini del ingreso después de impuestos ^c (C)	0.48	0.55	0.46	0.53	0.49	0.49	0.5
(B)-(A)	-0.01	0	0	-0.01	-0.01	-0.01	-0.01
(C)-(B)	0	0	0.01	0.01	0	0.01	0.01
(C)-(A)		0.01	0.01	0	-0.01	0.01	0
a Ingreso bruto = ingreso de mercado + transferencias en especie b Ingreso disponible = ingreso bruto - impuestos directos c Ingreso después de impuestos = ingreso disponible - impuestos directos Fuente: Goñi, López & Servén, 2008							

En este sentido, el Banco Mundial recomienda buscar una solución para todos los problemas antes expuestos y apunta a la necesidad de llevar a cabo las reformas fiscales pertinentes para que dichos sistemas sirvan como una herramienta eficiente de distribución.

Anexo 5.

Metodología para estimar el efecto redistributivo de las transferencias sociales

Pasos a seguir para estimar el coeficiente de Gini del ingreso corriente total menos las transferencias del gobierno.

1. Se calculó el ingreso por transferencias del gobierno per cápita reportado en la ENIGH.
2. Se calculó el ingreso corriente total menos el monto calculado de ingreso por transferencias del gobierno per cápita.
3. Se calculó el coeficiente de Gini (Anexo 2) en función del ingreso restante.

Pasos para obtener el CC de las transferencias

Los pasos que se siguieron para obtener el CC de las transferencias estudiadas en esta sección se desprenden de la siguiente fórmula:

$$CC = 1 - \sum_{i=1}^n x_i (Y_i + Y_{i+1})$$

1. Se obtuvo la distribución de las transferencias por decil (Y_i):
 - a. Se calculó el gasto total de los hogares y el gasto total per cápita.
 - b. Se ordenaron los hogares en función del gasto total per cápita.
 - c. Para cada decil de gasto, se calculó la proporción de beneficiarios de cada servicio social o transferencia analizada.
 - d. La obtención final del CC se estimó con base en la distribución de servicios por decil usando la siguiente fórmula:

$CC = 1 - \sum x_i (Y_i + Y_{i+1})$ en donde x_i es porcentaje de población en cada decil (10%) y Y_i es la distribución de las transferencias acumulada.

Pasos para obtener K

1. Se definió el ingreso de mercado con base en el ingreso corriente total, menos las transferencias del gobierno que reporta la ENIGH 2006.
2. Se calculó el coeficiente de Gini del ingreso corriente total, menos las transferencias del gobierno.
3. K se obtuvo restando el coeficiente de Gini del ingreso corriente total, menos las transferencias del gobierno de CC .

$$K = CC - Gini$$

Pasos para obtener ΔG

1. Se calculó α , la cual es el cociente que resulta de dividir el monto correspondiente a la transferencia entre el ingreso corriente total, menos las transferencias del gobierno.
2. Con base en α , se obtuvo el efecto multiplicador para estimar el ΔG .
3. Por último, se obtuvo el ΔG con la siguiente expresión

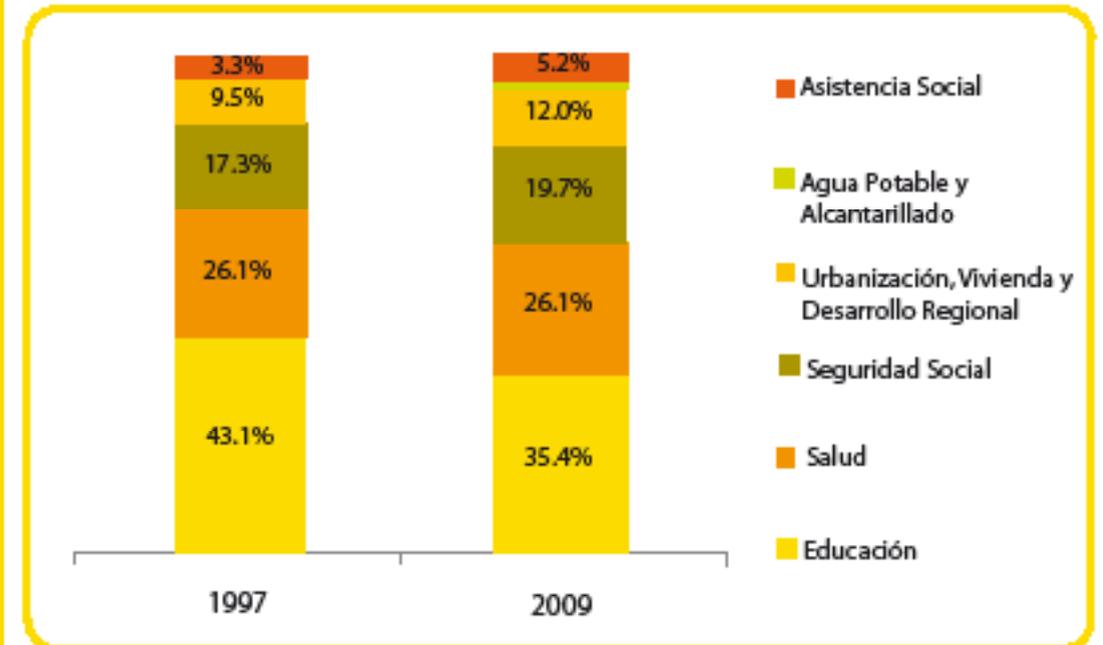
$$\Delta G = K * \alpha / (1 + \alpha), \text{ en donde } \alpha = t / \text{Ingreso antes de las transferencias.}$$

Pasos para calcular ER

1. Se calculó la suma de los efectos redistributivos ($\Sigma \Delta G$) de todas las transferencias.
2. Se calculó la suma de los montos transferidos a los beneficiarios ($t / \Delta t$).
3. Con base en las variables calculadas anteriormente, se estimó ER usando la siguiente expresión:

$$ER = (\Delta G / \Sigma \Delta G) / (t / \Sigma t)$$

Esta metodología se construyó con base en los siguientes documentos: CEPAL, 2007; Scott J., 2001; Banco Mundial, 2004.

Anexo 6.**Gráfica A2. Comparativo de las participaciones relativas de las funciones del gasto social, 1997-2009**

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública Federal y el Presupuesto de Egresos de la Federación

Anexo 7.

Otros estudios sobre orientación de la distribución del gasto social

El análisis riguroso de la incidencia del gasto social inició a finales de la década de los 70. Uno de los primeros estudios que se realizaron, fue el caso del gasto en Malasia (Banco Mundial, 2004).⁵⁵ Desde entonces, se realizó una cantidad importante de investigaciones similares, tanto en países en desarrollo como en naciones desarrolladas. A mediados de los 90, ya se hacía análisis de incidencia para América Latina y el Caribe. Ahora estos estudios se efectúan, incluso, para analizar el gasto social de gobiernos locales, por ejemplo en el caso de la región de Andalucía (Olmedo & Barcena, 1999).

Para el caso de México, fue durante la década de los 80 que se hicieron los primeros estudios que cuestionaron la distribución del gasto social en nuestro país (Banco Mundial, 2004). Estos trabajos describieron la asignación sectorial y geográfica de este gasto.⁵⁶ Sin embargo, no analizaron la distribución del mismo en los hogares ordenados por deciles de ingreso.⁵⁷ El análisis de la distribución de beneficiarios de programas sociales a nivel hogar se popularizó hasta la década de los 90, sobre todo para analizar estos programas en los sectores de educación y salud.⁵⁸

Por su parte, los estudios que calculan el efecto distributivo del gasto social han sido más frecuentes a partir del año 2000; entre estos, figura la evaluación del impacto distributivo del gasto en programas sociales focalizados como PROGRESA, una versión preliminar del programa Oportunidades (Banco Mundial, 2004 b). En 2001, 2003 y 2007 Scott, el Banco Mundial y CEPAL, respectivamente, elaboraron estudios que evalúan el impacto redistributivo de transferencias selectas del gasto social a nivel hogar, mismos que fueron repasados para la realización del presente estudio.

Los tres estudios utilizan una metodología similar a la usada en el presente estudio para calcular el efecto redistributivo. Sin embargo, existen diferencias que dificultan las comparaciones. El estudio de Scott (2001), el cual utilizó datos de la ENIGH de 2000, es el que difiere en mayor medida, en lugar de calcular el efecto redistributivo con respecto a la desigualdad del ingreso, lo hace con respecto a una distribución de “necesidades” de educación y salud, por lo que en lugar de coeficiente de Gini utilizó un CC de estas necesidades. Esto es útil para precisar más la variable de bienestar

55. El análisis riguroso es el que se elabora con base en datos desagregados a nivel hogar/individual sobre los beneficios que reciben por parte del Estado (Banco Mundial, 2004).

56. Un ejemplo de estos estudios fue el realizado por Aspe y Beristáin en 1984.

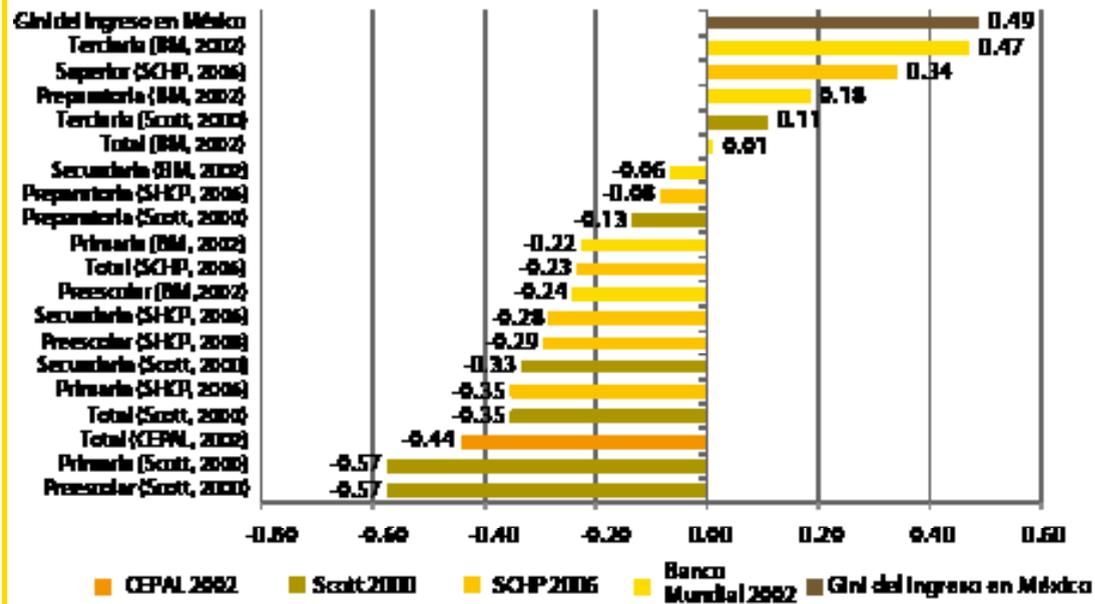
57. En parte esto se debió a que la primera ENIGH no estuvo disponible sino hasta 1996.

58. Un ejemplo de estos estudios fue realizado por Castro-Leal y Dayton en 1994.

y, por ende, el esfuerzo redistributivo del Estado. En cambio, el estudio del Banco Mundial (2003) y de la CEPAL (2007) mide el efecto con respecto a la desigualdad del ingreso medida por el coeficiente de Gini del ingreso corriente.

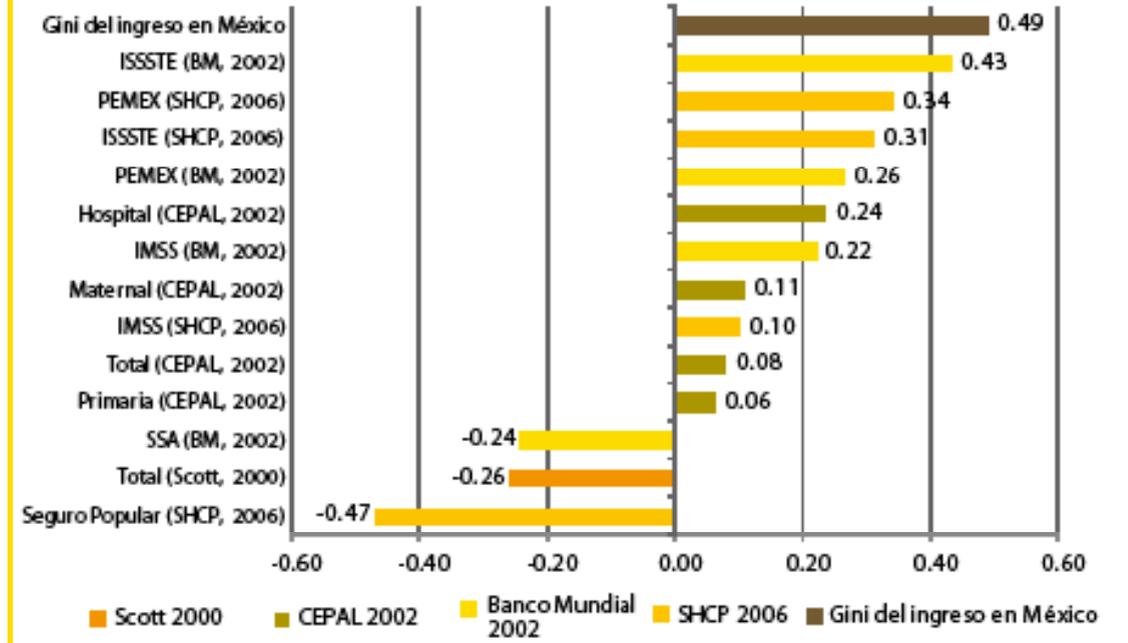
Otra diferencia entre los tres estudios es la variable que se usó para definir los deciles de población al estimar el cuasi-Gini de cada una de las transferencias: En el estudio de Scott (2001) se determinaron en función del ingreso total del hogar, con el objeto de aumentar las posibilidades de comparar los resultados del estudio con otros. En el del Banco Mundial (2003), fue en función del gasto corriente per cápita. En el de la CEPAL (2007) fue a partir del ingreso corriente de los hogares (en éste no se especifica si fue en función del ingreso corriente per cápita).

Otros resultados sobre orientación de la distribución del gasto social
Gráfica A3. Resultados sobre CC del gasto en educación, 2000-2006



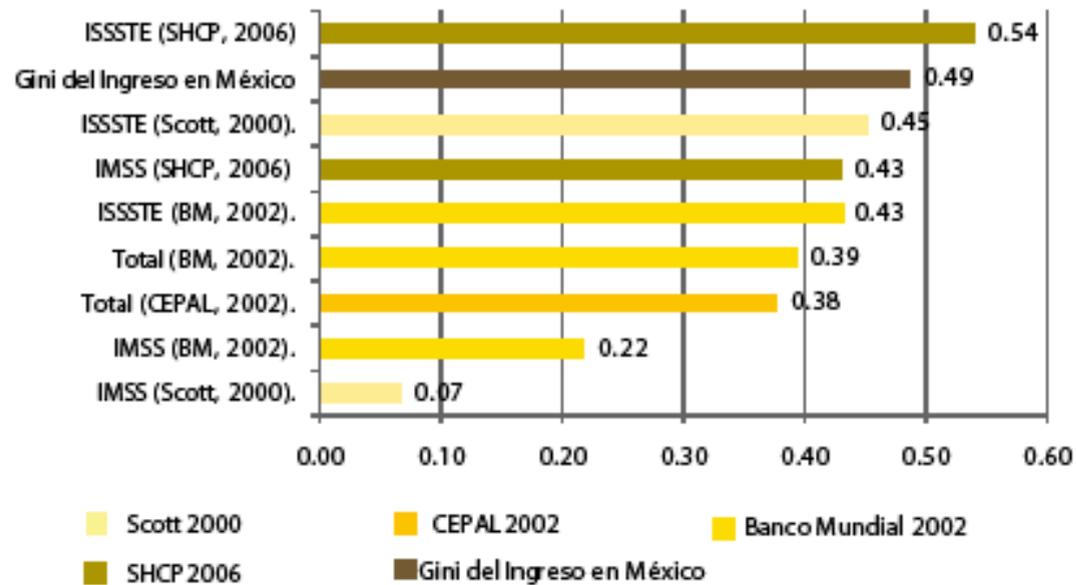
Fuente: Elaboración propia con datos de Scott J., 2001; Banco Mundial, 2004; CEPAL, 2007.

Gráfica A4. Resultados sobre CC del gasto en Salud, 2000-2006



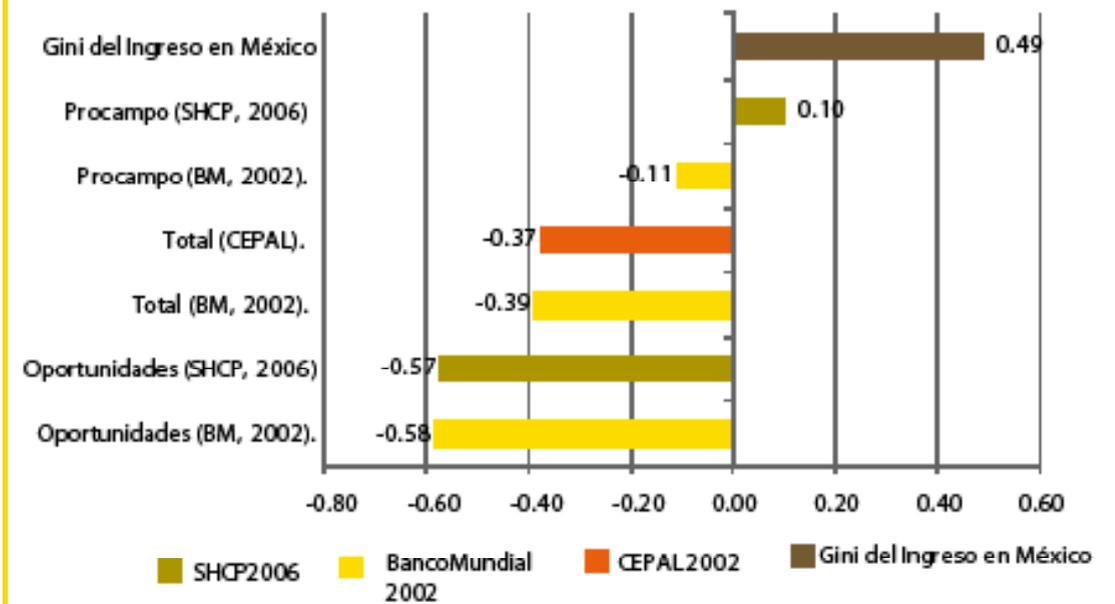
Fuente: Elaboración propia con datos de Scott J., 2001; Banco Mundial, 2004; CEPAL, 2007.

Gráfica A5. Resultados sobre el CC del gasto en seguridad social, 2000-2006



Fuente: Elaboración propia con datos de Scott J., 2001; Banco Mundial, 2004; CEPAL, 2007.

Gráfica A6. Resultados sobre el CC del gasto en transferencias, 2002-2006



Fuente: Elaboración propia con datos de Scott J., 2001; Banco Mundial, 2004; CEPAL, 2007.

Bibliografía



Bibliografía

Adema, W. & Ladaique, M. (2005). *Net Social Expenditure, 2005 Edition More comprehensive measures of social support*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers.

Ajwad, M. & Wodon, Q. (2001). *Marginal benefit incidence analysis using a single cross-section of data*. World Bank.

Alessina, A. & Perotti, R. (1993). *Income distribution, political instability and investment*. NBER.

Alessina, A. & Rodrik, D. (1994). *Distributive Politics and Economic Growth*.

Amenta, E. (1998). *The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in the United States*.

Amnistía Internacional. (2009). *Qué son los DESC: Derechos económicos, sociales y culturales*. Recuperado el 11 de marzo de 2009, de <http://www.es.amnesty.org>

Arriagada, I. & Mathivet, C. (2007). *Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores*. Serie Políticas Sociales.

Arriba, A. (1999). *Procesos de implantación de políticas de rentas mínimas de inserción en España*. Madrid: Unidad de Políticas Comparadas (CSIC).

ASF. (2005). *Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2005*. Auditoría Superior de la Federación.

- Aspe, P. & Beristáin, J. (1984). *Distribution of educative and health services*. En P. Aspe & Sigmund, *The Political Economy of Income Distribution in Mexico*. Homes and Meier.
- Ayala, L. (2000). *Las rentas mínimas en la reestructuración de los estados del bienestar*. Madrid: Consejo económico y social.
- Banco Mundial. (s.f.). *Banco Mundial*. Recuperado el 3 de febrero de 2009, de <http://web.worldbank.org>
- Banco Mundial y FMI. (2003). *Gestión del Gasto Público: Plan de acción y evaluación (PAE) de países en el marco del PPME*. Banco Mundial y FMI.
- Banco Mundial. (2004). *Chile Household Risk Management and Social Protection*. World Bank.
- Banco Mundial. (2004). *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno*. Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2004) a. *Mexico - Public Expenditure Review*, Volume II: Main Report.
- Banco Mundial. (2004) b. *Public Expenditure Review*.
- Banco Mundial. (2005). *Income Generation and Social Protection for the Poor*. The International Bank for Reconstruction and development.
- Banco Mundial. *Trends in Poverty and Inequality, Risk Indicators, and the Reach of Chile's Social Protection System. Household Risk Management and Social Protection in Chile*. Banco Mundial.
- Baytelman, Y., Cowan, K. & De Gregorio, J. (1999). *Política económico-social y bienestar: El caso de Chile*. Serie Economía 56 .
- Birdsall, N. & James, E. (1990). *Efficiency and Equity in Social Spending: How and Why Governments Misbehave*. Banco Mundial.
- Blanco, G. M. (2007). *Progresividad y focalización del gasto social: algunos instrumentos para su medición. La medición del gasto social: avances y desafíos metodológicos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Bourguignon, F. (2004). *The Poverty-Growth-Inequality Triangle*. Banco Mundial.

- Bravo, D., Contreras, D. & Millán, I. (2001). *The distributional impact of social expenditure: Chile 1990-1998*. En *Poverty and Income distribution in a High Growth Economy: The Case of Chile 1987-98* (Volume 2). Banco Mundial.
- Calero Martínez, J. & Costa Cuberta, M. (2003). *Análisis y evaluación del gasto social en España*. Fundación Alternativas.
- CASEN. (2006). *Distribución del ingreso e Impacto Distributivo del gasto social*. Santiago de Chile: Serie Análisis de resultados de la encuesta de caracterización socioeconómica nacional.
- Castles, F. F. (1998). *Comparative Public Policy: Patterns of Post-War Transformation*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing Limited.
- Castro-Leal, F. & Dayton, J. (1994). *The incidence of public education expenditures in Mexico*. Banco Mundial.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2007). *Evolución del gasto público por Ramos 1980-2007*. CEFP.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (31 de Marzo de 2008). *Comentarios al estudio Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas ordenados por nivel de ingresos 2006*. CEFP.
- CEPAL. (1994). *El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo*. Cuadernos de la CEPAL, No. 73.
- CEPAL. (2001). *Panorama social de América Latina 2000-2001*. Ed. CEPAL.
- CEPAL. (2001). *El gasto social en América Latina: balance de una década*. Ed. CEPAL.
- CEPAL. (2005). *Panorama social de América Latina*. Ed. CEPAL.
- CEPAL. (2007). *Panorama social de América Latina*. Ed. CEPAL.
- CEPAL. (2007). *El gasto público social y la necesidad de un contrato social en América Latina. Panorama social de América Latina 2007* . Ed. CEPAL.
- CEPAL. (2008). *Panorama social de América Latina 2007*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Ed. CEPAL.
- CEPAL. (2008). *Social Panorama of Latin America*. Ed. CEPAL.

- CGAP. *Assessing the relative poverty of microfinance clients: a CGAP operational tool*. Washington, DC: The Consultative Group to Assist the Poorest.
- CIDAC & Fundación Friedrich Naumann. (2003). *Los retos del federalismo mexicano: La cuestión de la efectividad del gasto descentralizado y la rendición de cuentas*.
- Clements, B. (Septiembre, 1997). *Income Distribution and Social Expenditure in Brazil*. International Monetary Fund.
- Coady, Grosh & Hoddington. (2004). *The Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Experience and Lessons*. Banco Mundial.
- CONAPO. (2001). *Nivel de ingreso y vulnerabilidad de los hogares. En La población de México en el nuevo siglo*. México, D.F. Consejo Nacional de Población.
- Contreras, D., Larrañaga, O., Litchfield, J. & Valdés, A. (2001). *Poverty and Income Distribution in Chile 1987-1988*. New Evidence.
- Corbacho, A. & Schwartz, G. (2002). *Income Distribution and Social Expenditure Policies in Mexico: What Can we Learn from the Data?*
- Corbacho, A. & Schwartz, G. (2002). *Mexico: experiences with pro-poor expenditure policies*.
- Couret-Branco, M. (2008). *Economics Versus Human Rights*. Routledge.
- Dayton-Johnson, J. (2008). *Latin America's Development Challenges: Lessons from the OECD Latin American Economic Outlook*. Berlín.
- De Ayala, L., Martínez, R. & Ruiz-Huerta, J. (2001). *La descentralización territorial de las prestaciones asistenciales: efectos sobre la igualdad*.
- De la Torre, R. (2004). *El Índice de desarrollo humano y la asignación del gasto público por entidad federativa en México*. Universidad Iberoamericana, A.C.
- Deininger, K. & Squire, L. (marzo de 1997). *Economic Growth and Income Inequality: Reexamining the Links*. Finance and Development, 38-41.
- Duclos, J.-Y. & Araar, A. (2006). *Poverty and Equity: Measurement, policy and estimation with DAD*. International Development Research Center.
- Eissa, N. & Hoynes, H. (2008). *Redistribution and Tax Expenditures: The Earned Income Tax Credit*.

- Ervik, R. (1998). *The redistributive aim of social policy: a comparative analysis of taxes, tax expenditure transfers and direct transfers in eight countries*. LIS WP.
- Servicio de Investigación y Análisis. Estructura de los ingresos federales en México*. SIID. SIA. División de Economía y Comercio.
- ETHOS e IDEA. (2008). *Las dimensiones del gasto social en México. Serie: El Gasto Social en México*, Fundación ETHOS y Fundación IDEA, México.
- ETHOS e IDEA. (2008). *Transparencia en el presupuesto social. Serie: El Gasto Social en México*, Fundación ETHOS y Fundación IDEA, México.
- Flores Alonso, M. d. & Barrera Chavira, E. (2004). *Evolución reciente del gasto social, 1996-2005: El proyecto de Presupuesto de Egresos para el 2005 y la Ley General de Desarrollo Social*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- FMI & Banco Mundial. (2001). *Tracking of Poverty-Reducing Public Spending in Heavily Indebted Poor Countries (HIPC's)*. International Monetary Fund and International Development Association.
- FMI & Banco Mundial. (2003). *Update on Implementation of Action Plans to Strengthen Capacity of HIPC's to Track Poverty-Reducing Public Spending. International Development Association and International Monetary Fund*.
- Franco, R. (1996). *Los paradigmas de la política social en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Fuentes, R. (2005). *Poverty, Pro Poor Growth and Simulated Inequality Reduction*. Human Development Report, occasional paper.
- Galor, O. & Zeira, J. (1993). *Income distribution and macroeconomics*. The Review of Economic Studies.
- Giordano, O. & Marzocchini, M. (2007). *El gasto social como mecanismo para la redistribución del ingreso*. Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad Católica Argentina.
- Gobierno de Chile. (s.f.). Recuperado el 13 de febrero de 2009, de <http://www.gobiernodechile.cl>
- González, E. & Parker, S. (1999). *Equity in the finance and delivery of health care: results from Mexico*.

- Goñi, E., López, H. & Servén, L. (2008). *Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America*. Banco Mundial.
- Goyzueta Ugalde, E. (2007). *IVA a tasa cero*. Nuevo Consultorio Fiscal.
- Gradín, C. & Del Río, C. (2001). *La medición de la desigualdad*. Universidad de Vigo.
- Graham, J., Amos, B. & Plumptre, T. (Agosto 2003). *Principles for Good Governance in the 21st Century*. Institute on Governance (IOG).
- Gramlich, E. (1987). *Federalism and Federal Deficit Reduction*. National Tax Journal.
- Gupta, S., Verhoeven, M. & Tiongson, E. (1999). *Does higher government spending buy better results in education and health care?* IMF WP.
- Gösta Andersen, E. (1990). *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.
- Hansson, A. & Olofsdotter, K. (2006). *Integration and the Structure of Public Spending*. Lund University, Sweden.
- Harun, M. B., Rashid, Z. A. & Mohamed, A. B. (2008). *Public expenditure impact on income distribution in Malaysia*.
- Hernández, D. F. (2006). *La universalidad como fundamento para el diseño de la política social*.
- Hernández, F. & Zamudio, A. (2004). *Evasión fiscal en México: El caso del IVA*. CIDE.
- Hevia de la Jara, F. (2006). *La Contraloría Social Mexicana: Participación Ciudadana para la Rendición de Cuentas*. Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos.
- INEGI. (2006). *Encuesta nacional de ingreso y gasto de los hogares*.
- ITAM. (2006). *Medición de la evasión fiscal en México*.
- Kaufmann, D., Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2007). *Governance Matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2006*. Banco Mundial.
- Kuznets, S. (1955). *Economic growth and income inequality*. American Economic Review.

- Lanzarotti, M. (2004). *Chile: La política social en los años noventa*. Espiral, Estudios Sobre Estado y Sociedad.
- Larre, B. & Bonturi, M. (2001). *Public Spending in Mexico: How to Enhance its Effectiveness*. OECD Economics Department Working Papers.
- Levy, S. (2006). *Social Security Reform in Mexico: For Whom?* *Ley General de Desarrollo Social*. (20 de enero de 2004). LGDS. Diario Oficial de la Federación.
- Lopez-Acevedo, G. & Salinas, A. *The Distribution of Mexico's Public Spending on Education*.
- Lopez-Acevedo, G. & Salinas, A. (2001). *Earnings Inequality and Education Attainment After Mexico's Economic Reforms*. Banco Mundial, Report No. 19945-ME.
- Lustig, N. (1989). *Magnitud e impacto del gasto público en el desarrollo social de México*. Investigación Económica.
- Lustig, N. (2008). *La pobreza y la desigualdad en América Latina y los gobiernos de izquierda*. Cuadernos del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales.
- Maloney, W. F. (2006). *Comments on Social Security Reform in Mexico: For Whom?* S. Levy. Banco Mundial.
- Martínez, M. (2004). *Los sistemas de rentas mínimas en España y la Unión Europea: un análisis comparado*. Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.
- Martínez, R. (2007). *Análisis del gasto social: bases para una propuesta metodológica. La medición del gasto social: avances y desafíos metodológicos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Martínez, R. & Espíndola, E. (2007). *Gasto social en América: una propuesta para su análisis. La medición del gasto social: avances y desafíos metodológicos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Medina, F. (2001). *Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Merino, G. (s.f.). *Descentralización del sistema de salud en el contexto del federalismo*. Caleidoscopio de la salud.

MIDEPLAN. (2006). *Distribución del ingreso e impacto distributivo del gasto social*. Santiago de Chile: Serie: *Análisis de Resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional*.

MIDEPLAN. (2007). *Distribución de ingreso e impacto distributivo del gasto social 2006*. Santiago de Chile.

Ministerio de Hacienda. (3 de agosto de 2005). *Especial superávit estructural del gobierno: Pilar fundamental para la estabilidad macroeconómica*. Recuperado el 7 de abril de 2009, <http://www.hacienda.cl>

Ministerio de Planificación. (2009). Recuperado el 15 de abril de 2009, de Chile Solidario - Ministerio de Planificación: <http://www.chilesolidario.gov.cl>

Ministerio de Planificación Chile. (s.f.). Recuperado el 4 de febrero de 2009, de <http://www.mideplan.cl>

Mkandawire, T. (2005). *Targeting and Universalism in Poverty Reduction*. UNRISD.

Moreno, R. (2006). *Ingresos petroleros y gasto público. La dependencia continúa*. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

Mostajo, R. (2000). *Gasto social y distribución del ingreso: Caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y El Caribe*.

Naciones Unidas. (2007). *El gasto público social y la necesidad de un contrato social en América Latina. En Panorama social de América Latina 2007 (Capítulo II)*. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas.

OACDH. (2003). *Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Democratic People's Republic of Korea*. Obtenido de <http://www.unhcr.ch>

Ocampo, J. A. (1998). *Income distribution, poverty and social expenditure in Latin America*.

OCDE. (2007). *The Social Expenditure database: An Interpretative Guide*. OECD.

OCDE. (2008). *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD countries*. OECD.

OCDE. (2008). *Are we growing unequal? New evidence on changes in poverty and incomes over the past 20 years*.

OCDE. (2009). *Latin American Economic Outlook 2009*. OECD.

OCDE. (2009). *Perspectivas económicas de América Latina*.

Odaka, K. (2002). *The Evolution of Social Policy in Japan*. Washington, D.C. Banco Mundial.

Oficina Estadounidense de Administración y Presupuesto. (2008). *Budget of the United States Government - FY 2009, Analytical Perspectives*.

Oficina Estadounidense de Rendición de Cuentas Gubernamentales. (2005). *Government Performance and Accountability Tax Expenditures Represent a Substantial Federal Commitment and Need to be Reexamined*.

OIT. (2005). *El papel de los sindicatos en la economía globalizada y la lucha contra la pobreza*. Ginebra.

OIT. (2008). *World Work Report 2008: Income inequalities in the age of financial globalization*.

Olmedo, L. I. & Barcena, E. (1999). *Progresividad y efecto redistributivo de las transferencias públicas en Andalucía*. Revista de estudios regionales.

ONDH. (2005). *Ajustes al índice de desarrollo humano para su cálculo en el ámbito municipal*. Nota técnica 1, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/México.

Ortiz, I. (2007). *Social Policy*. United Nations, Department for Economic and Social Affairs (UNDESA).

Piedra, L. & Jaén, M. (2008). *Ayudas públicas en especie y en efectivo: Justificaciones y aspectos metodológicos*. Instituto de Estudios Fiscales.

Piketty, T. (1992). *Imperfect Capital Markets and Persistence of Initial Wealth Inequality*. Ecole Normale Supérieure - Delta (Paris) and London School of Economics and Political Science, London.

Pirker, K. & Serdán, A. (2006). *El gasto social en el gobierno del cambio: Análisis del gasto social y del gasto para la superación de la pobreza en la administración de Vicente Fox*. México, D.F.: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. (31 de mayo de 2007). Diario Oficial de la Federación.

- Ray, D. (1998). *Development Economics*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Repetto, F. Argentina, Chile y México en la primera década del siglo XXI: *Las políticas frente a la pobreza como desafío de "Segunda Generación"*. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.
- Rodríguez, J., Tokman, C. & Vega, A. (2006). *Política de Balance Estructural: Desafíos tras seis años de aplicación en Chile*. Gobierno de Chile. Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos.
- Salinas-León, R. (28 de junio de 2006). *El mito del "gasto social" en México*. Recuperado el 13 de febrero de 2008, de CATO Institute: <http://www.elcato.org>
- Schkolnik, M. *Medición de los ingresos de la propiedad: el caso de la encuesta suplementaria de ingresos de Chile*. Chile: INE.
- Scott, J. (2000). *Who Benefits from the State in High-Inequality, Middle-Income Countries?: The Case of Mexico*. Reporte de Investigación, CIDE.
- Scott, J. (2001). *Who benefits from social spending in Mexico?* CIDE.
- SEDESOL. (2009). Recuperado el 15 de abril de 2009, *Oportunidades*: <http://www.oportunidades.gob.mx>
- Selowsky, M. (1979). *Who Benefits from Government Expenditure? A Case Study of Colombia*. (OUP-WB).
- Sen, A. (1992). *The Political Economy of Targeting*. Banco Mundial.
- Sen, A. (1998). *Economic policy and equity: an overview*. International Monetary Fund.
- SEP. (2009). *Sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos*.
- Servicio de Impuestos Internos de Chile*. (29 de agosto de 2000). Recuperado el 13 de febrero de 2009, de <http://www.sii.cl>
- SHCP. (2009). *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas*. México, D.F.
- Székely, M. (1998). *The Economics of Poverty, Inequality and Wealth Accumulation in México*. Macmillan.

- Székely, M. & Hilgert, M. (2000). *What Drives Differences in Inequality across countries?* Inter-American Development Bank.
- Székely, M. (2001). *The 1990s in Latin America: Another Decade of Persistent Inequality, but with Somewhat Lower Poverty*. Inter-American Development Bank.
- Tanzi, V. (1998). *Fundamental determinants of inequality and the role of government*. IMF Working Paper, International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department.
- Van de Walle, D. (1995). *Public spending and the poor: What we know, what we need to know*. Banco Mundial.
- Van de Walle, D. (1998). *Assessing the welfare impacts of public spending*. World Development.
- Vargas, J. F. (2000). *Políticas públicas universales o focalizadas: ventajas y desventajas*.
- Veras, F. (julio de 2006). *Universalización o focalización- un falso dilema*.
- Waissbluth, M. & Leyton, C. (17 de abril de 2006). *La descentralización en Chile: Asignatura pendiente*. Recuperado el 16 de febrero de 2009, de <http://www.mariowaissbluth.com>
- Yokoyama, K. (1985). *The Development of Postwar Social Security in Japan. En Economy and Welfare in Japan, Series on Welfare State, vol. 5*. The Institute of Social Science, The University of Tokyo.
- Zeira, J. & Galor, O. (1993). *Income Distribution and Macroeconomics*. The Review of Economic Studies.
- Zuckerman, E. & de Kadt, E. (1997). *The Public-Private Mix in Social Services: health care and education in Chile, Costa Rica and Venezuela*. Inter-American Development Bank.

Acerca de Fundación ETHOS



Fundación ETHOS es un Centro de Investigación (*Think Tank*) independiente, apolítico y sin fines de lucro, dedicado al análisis y diseño de políticas públicas que impulsen el desarrollo en México y América Latina, así como a la promoción del Modelo de Gobierno Responsable. Nuestro equipo está compuesto por un grupo de jóvenes con una sólida trayectoria académica y profesional que trabajan en torno a un mismo objetivo: crear un espacio de reflexión, diálogo y identificación de mejores prácticas que enriquezcan el proceso de toma de decisiones en el ámbito público. Las líneas de investigación de Fundación ETHOS incluyen el desarrollo económico y social sustentable, la consolidación de la democracia, el fortalecimiento de la sociedad civil, la transparencia y el combate a la corrupción. Para obtener más información sobre el trabajo que realiza Fundación ETHOS, favor de consultar nuestra página web:

www.ethos.org.mx

Acerca de Fundación IDEA



Fundación IDEA es uno de los primeros *Think Tanks* de política pública en México. IDEA es una organización sin fines de lucro, independiente y apolítica, cuya misión es diseñar y promover políticas públicas innovadoras que generen igualdad de oportunidades para los mexicanos a través del desarrollo económico y la reducción de la pobreza, así como ser una fuente confiable de análisis independiente para funcionarios de gobierno y el público en general. Nuestra visión es un México sin pobreza con una economía vigorosa, donde los funcionarios públicos tomen decisiones con un entendimiento claro de sus diferentes opciones y los ciudadanos tengan la información y los mecanismos necesarios para exigir a sus gobernantes que rindan cuentas de sus decisiones y desempeño. Para conocer más sobre Fundación IDEA y los proyectos que ha desarrollado, visite:

www.fundacionidea.org.mx

