



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ECONOMÍA ♦ DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

PROGRAMA DE POSGRADO EN ECONOMÍA

TEORÍA Y MÉTODO DE LA ECONOMÍA

**“Impacto del gasto social en la desigualdad en el ingreso en
México”**

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

Maestra en Economía

PRESENTA:

Cindy Gianella Tutivén Desintonio

TUTOR:

Dr. Jaime Ros Bosch

Facultad de Economía, UNAM

MIEMBROS DEL JURADO:

Dr. Arturo Huerta González

Facultad de Economía, UNAM

Dra. Iliana Yaschine Arroyo

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM

Dra. Isalia Nava Bolaños

Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM

Dra. Lilia Domínguez Villalobos

Facultad de Economía, UNAM

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., noviembre de 2018



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mi madre y a mi abuela.

Gracias por apoyarme en cada paso que doy. Esto es por ustedes, las amo tanto!

A mi hermana y a mis sobrinas.

Agradecimientos

Esta es una meta más cumplida, la cual es resultado de un apoyo conjunto.

Con todo mi agradecimiento:

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), por la beca concedida para realizar la Maestría.

A mi amada UNAM, mi *Alma Mater*. El momento en el que vi mi nombre en la lista de aspirantes aceptados a la Maestría, fue uno de los mejores de mi vida. De mi querido Posgrado de la Facultad de Economía me llevo los mejores recuerdos.

Al Dr. Jaime Ros Bosch, mi tutor. Gracias por toda la paciencia brindada durante el proceso de elaboración de esta investigación. Sin sus comentarios y correcciones, no habría sido posible acabar adecuadamente esta tesis. Gracias por sus palabras de aliento y por confiar en mí, esto fue muy importante para continuar con el desarrollo de este trabajo. Fue un gran honor haberlo tenido como profesor y asesor de tesis.

A la Dra. Iliana Yaschine y a la Dra. Isalia Nava. Gracias por sus tan acertadas observaciones y sugerencias. Sus participaciones en esta investigación fueron de cuantiosa importancia.

A la Dra. Lilia Domínguez y al Dr. Arturo Huerta, que además de tenerlos como asesores también tuve la fortuna de tenerlos como profesores. Por su afectuoso aliento que siempre mostraron hacia mí, gracias.

A mi mamita Gisella y a mi abuelita María, son las personas más valiosas en mi vida. Es increíble cómo siempre están para mí. Gracias por su amor y por sus consejos, por ustedes soy quien soy. Sin ustedes nada de esto hubiera sido posible.

A mi padre Carlos Tutivén, quien siempre tuvo una palabra de apoyo justo en el momento que más lo necesitaba.

A Adolfo por siempre estar ahí cuando más lo necesito y por su cariño.

A mi familia, por siempre estar conmigo.

A Diego Linthon, por motivarme a estudiar en México. Gracias, a Diego y a Liz, por el apoyo brindado y por las noches de risas y desestrés en los primeros meses de la Maestría.

En fin, que nadie quede fuera de estos agradecimientos... A todos lo que estuvieron junto a mí apoyándome de una manera u otra a lo largo de estos dos años.

Contenido

Resumen	9
Introducción	11
Capítulo I: Reseña de la literatura	14
1.1. Evidencia empírica internacional sobre el efecto redistributivo del gasto social	14
1.1.1. Estudios sobre la medición de la progresividad y redistribución del gasto social: Aplicación del marco metodológico del proyecto compromiso con la equidad (CEQ).....	15
1.1.2. Reseña de estudios regionales sobre el impacto del gasto social en la desigualdad en el ingreso	24
1.2. Estudios sobre el efecto del gasto social en la distribución del ingreso en México.....	29
1.3. Tendencias de la desigualdad en México	32
1.3.1. Evolución de la desigualdad en la distribución del ingreso de acuerdo con los datos de la encuesta de ingresos y gastos de hogares	32
1.3.1. Evolución de la desigualdad con base en ajustes a las cuentas nacionales	37
Capítulo II: El gasto social en México	44
2.1. Caracterización y alcance de la política social en México	44
2.2. Nivel, orientación y tendencias recientes del gasto público social: ¿cuánto se gasta?	49
2.3. Composición del gasto social en México: Años recientes	60
2.3.1. Educación	60
2.3.2. Salud	65
2.3.3. Principales resultados de los principales programas sociales en México.....	69
Capítulo III: Aspectos metodológicos	72
3.1. Fuente de datos y características de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).....	73
3.2. Definiciones de ingresos en el análisis de incidencia del gasto social	74
3.3. Métodos de asignación de beneficios sociales por hogar.....	76
3.3.1. Métodos para la construcción de los conceptos de ingresos utilizados.....	78
3.4. Robustez y significatividad del efecto redistributivo del gasto social	79
3.5. Curva de Lorenz y de concentración y medición del efecto redistributivo del gasto social.....	81
3.6. Progresividad de las transferencias del gobierno y curvas de progresividad	82

Capítulo IV: Impacto redistributivo del gasto social en México, 2016: Análisis de resultados	84
4.1. Participación porcentual en el total del ingreso de mercado neto y post- transferencias del gobierno de los deciles de hogares	84
4.2. Los efectos redistributivos del gasto social	86
4.3. Contribuciones marginales de las transferencias del gobierno a los cambios en la desigualdad.....	89
4.4. Distribución del ingreso de mercado neto y post-transferencias del gobierno en regiones Noroeste y Sur de México	92
4.5. Distribución del gasto social por deciles de hogares y su progresividad	94
4.6. Distribución de los beneficios del gasto en educación y su progresividad	98
4.7. Distribución de los beneficios del gasto en salud y su progresividad.....	100
4.8. Distribución del gasto público social por ámbito urbano y rural	103
4.9. Distribución y efecto redistributivo del gasto social por entidad federativa.....	104
Conclusiones	108
Anexos	120
Bibliografía	122
Apéndice	132

Índice de gráficos

	Págs.
Gráfico I.1	34
Evolución del coeficiente de Gini del ingreso corriente total y total per cápita de los hogares: México 2000-2014	
Gráfico I.2	39
Funciones de distribución del ingreso	
Gráfico II.1	51
México: Tendencias del gasto público social del gobierno central y del sector público no financiero, 2000-2015 (En porcentajes del PIB y del gasto público total)	
Gráfico II.2	53
México: Evolución del gasto social por habitante y su variación porcentual (En dólares de Estados Unidos a precios constantes de 2010 y en porcentajes)	
Gráfico II.3	56
México: Evolución del gasto público social según clasificación por funciones del gobierno central (en porcentajes del PIB)	
Gráfico II.4	59
América Latina y el Caribe (21 países): Gasto público social como porcentaje del PIB, 2000 a 2015 (En porcentajes)	
Gráfico II.5	62
Composición del gasto social en educación, 2009-2016 (En millones de pesos de 2016)	
Gráfico II.6	62
Distribución de la matrícula del Sistema Educativo Nacional (Público)	
Gráfico II.7	64
Becas educativas en México, 2009-2016 (En millones de pesos de 2016 y como porcentajes del gasto total en educación)	
Gráfico II.8	67
Composición del gasto social en salud, 2009-2014 (En millones de pesos de 2016)	
Gráfico III.1	80
Dominancia de Lorenz	
Gráfico IV.1	85
Participación porcentual en el total del ingreso de mercado neto y post-transferencias del gobierno de los deciles de hogares: México 2016	
Gráfico IV.2	85
Curva de Lorenz y de concentración del ingreso de mercado neto y del ingreso post-transferencias del gobierno por hogar	
Gráfico IV.3	94
Estimaciones por kernels de las funciones de densidad del logaritmo del ingreso de mercado per cápita familiar. Regiones Noroeste y Sureste de México, 2016	
Gráfico IV.4	94
Estimaciones por kernels de las funciones de densidad del logaritmo del ingreso post-transferencias del gobierno per cápita familiar. Regiones Noroeste y Sureste de México, 2016	
Gráfico IV.5	96
Curvas de progresividad del gasto social en México	

Gráfico IV.6	Distribución del gasto social en educación por niveles educativos de los deciles de hogares: México 2016	99
Gráfico IV.7	Curvas de progresividad del gasto público en educación por niveles educativos: México 2016	99
Gráfico IV.8	Curvas de progresividad del gasto público en salud por esquema de seguridad social, 2016	101
Gráfico IV.9	Distribución del gasto social por ámbito urbano y rural	104

Índice de cuadros		Págs.
Cuadro I.1	Coeficientes de Gini del ingreso corriente total y total per cápita de los hogares y las razones del ingreso medio del décimo decil respecto al primer decil: México 2000-2014	35
Cuadro I.2	Participación porcentual en el ingreso total de los deciles de hogares ordenados según su ingreso per cápita: México 2000 a 2014	36
Cuadro III.1	Imputación de las transferencias en especie sobre el ingreso del hogar	79
Cuadro IV.1	Coeficientes de Gini y efectos redistributivos del gasto social sobre la desigualdad en México: 2016	88
Cuadro IV.2	Contribución o efecto marginal por transferencia pública social	91
Cuadro IV.3	Distribución y progresividad relativa de las transferencias en efectivo y del gasto público en educación y salud en México: 2016	95
Cuadro IV.4	Distribución porcentual del gasto público social en salud: por deciles de hogares, 2016	101

Índice de diagramas		Págs.
Diagrama III.1	Definiciones de conceptos de ingresos	76

Índice de mapas		Págs.
Mapa IV.1	Distribución del gasto social por entidad federativa: 2016	104
Mapa IV.2	Desigualdad del ingreso de mercado y del ingreso post-transferencias del gobierno por entidad federativa: México 2016	106
Mapa IV.3	Efecto redistributivo del gasto social por entidad federativa: México 2016	107

Índice de anexos		Págs.
Anexo 1	Progresividad en términos absolutos de las transferencias monetarias y el gasto en educación y salud: México 2016 (En pesos – trimestral)	120
Anexo 2	Progresividad en términos absolutos y relativos del gasto social en educación (por niveles educativos) y salud: México 2016	120
Anexo 3	Coeficientes de Gini y efectos redistributivos del gasto social por entidad federativa: 2016	121

Resumen

México es un país caracterizado por presentar grandes niveles de desigualdad. Por ello, analizar el efecto del gasto social en la distribución en el ingreso es de suma importancia dada la alta concentración del ingreso y la riqueza en pocas familias. La intervención gubernamental debe ser evaluada no solamente respecto de su contribución a la función estabilizadora macroeconómica, sino también desde su función distributiva, es decir, su intervención con el objetivo de disminuir los elevados niveles de desigualdad económica.

En este estudio se estima y analiza el impacto del gasto público social sobre la desigualdad del ingreso en México en 2016. El método que con mayor frecuencia se utiliza para determinar la distribución de los beneficios del gasto social entre la población, es el análisis de incidencia fiscal, que consiste en comparar la desigualdad antes y después de la intervención gubernamental mediante el gasto público social. El índice del impacto distributivo del gasto social utilizado en esta investigación es el índice de Reynolds-Smolensky (1977). Así también se utilizan las curvas de progresividad y los enfoques de progresividad absoluta y relativa para determinar cómo se distribuye el gasto en educación y salud y las transferencias monetarias entre los deciles de hogares de México y saber qué tan progresivas son tales transferencias.

Los principales resultados a los que se llegan son, que el gasto social reduce el coeficiente de Gini de 0.489 a 0.431, es decir, un efecto redistributivo de 5.83 puntos porcentuales. Las transferencias en especie bajo la forma de servicios públicos gratuitos o subsidiados en educación, tuvieron el mayor efecto redistributivo en el año analizado (3.61 puntos porcentuales). Y, pese a que la desigualdad en el ingreso es más elevada en las zonas rurales que en las urbanas, con un coeficiente de Gini de 0.479 frente a 0.468, es precisamente en el ámbito rural de México en el que las transferencias monetarias y en especie tienen un mayor efecto redistributivo. La reducción de la desigualdad es de 8.44 puntos porcentuales respecto a 4.77 puntos porcentuales alcanzado en el ámbito urbano.

El gasto social tiene un mayor efecto redistributivo y un fuerte impacto igualador en las entidades federativas del sur del país. Los estados del sur de México con los mayores niveles de pobreza en 2016, fueron también los que más redistribuyeron mediante el gasto público social: Chiapas con un impacto redistributivo de 11.42 puntos porcentuales, le siguen Oaxaca (9.08), Guerrero (8.56) y Zacatecas (7.34), que se ubican en la posición 6, 10, 11 y 25, respectivamente, de acuerdo con la distribución del gasto social.

El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita.
Joseph Stiglitz, El precio de la desigualdad.

Introducción

La desigualdad es una característica histórica de América Latina y el Caribe y ha ocupado un lugar central en las investigaciones sobre los países de la región (véase por ejemplo Alvaredo y Gasparini, 2015). Resulta, pues, imperativo analizar el tema en México, en donde más de veinticuatro millones de personas en 2016 (20.1% de la población total según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL, 2017a), no pudieron adquirir una canasta básica alimentaria. Uno de los aspectos más relevantes de dicha desigualdad es la desigual distribución en el ingreso y asociado a ello, el papel que el gasto social desempeña en la reducción de la misma.

Durante el periodo 2012-2016, el ingreso promedio nominal del 10% más rico de la población en México aumentó en 5.92%, mientras que el del 10% más pobre se incrementó en 15.2% (Oxfam México, 2018). Se suscitó una disminución de la desigualdad en términos relativos, no obstante, en términos absolutos se constata que el crecimiento del 15.2% en el ingreso de los más pobres, apenas significó un aumento de 10 pesos diarios¹. Estas condiciones generan círculos viciosos que se perpetúan y despliegan en múltiples dimensiones, puesto que, elevados niveles de desigualdad aumentan los niveles de pobreza y reduce el impacto del desarrollo económico dirigido a reducir dicha desigualdad. En efecto, no cabe duda que en México la brecha que separa a los más ricos de los más pobres es enorme. Se trata de un país con sensibles contrastes y con marcadas brechas entre ricos y pobres. Tal es así, que el atributo característico de la desigualdad en el ingreso subyace en la elevada proporción del ingreso que capta el estrato más alto. Para el 2014 el 10% más rico de la población ganaba 24 veces más que el 10% más pobre de la población (Dovali & Vázquez, 2017). He allí que, analizar el impacto de las políticas redistributivas es una cuestión de suma relevancia ya que en México impera la alta concentración del ingreso y la riqueza en pocas familias.

En esta línea se han desarrollado diversos estudios, como por ejemplo, el de Lustig (2017a) quien analiza el efecto de la política fiscal en la desigualdad en América Latina para alrededor del año 2010. Concluye que el efecto neto total del sistema fiscal es igualador en todos los países analizados. Por su parte, Castelletti (2013) investiga qué tan redistributiva es la política fiscal en Chile y México para el año 2006 y estima que el sistema fiscal mexicano ocasiona que el índice de Gini del ingreso de mercado pase de 49.4 a 36.9 luego de la intervención fiscal. Por su parte, el trabajo de Scott (2013) ofrece un gran aporte en los estudios

¹ Corresponde a un incremento nominal.

del análisis de incidencia de impuestos y transferencias en México. El autor evalúa el impacto redistributivo de la intervención fiscal en 2008 y 2010, y encuentra que el sistema fiscal mexicano genera una reducción en el coeficiente de Gini de 15.1% en 2008 -al pasar de 0.5278 a 0.4481- y 15.9% en 2010 -al pasar de 0.5107 a 0.4294-, siendo ligeramente más redistributivo en 2010.

En este contexto en el que el análisis del efecto del gasto social en la desigualdad en México surge con relevancia, las preguntas que busca abordar esta investigación: ¿Cuánta redistribución puede lograrse a través del gasto social en México? ¿Cuál es la progresividad del gasto social en transferencias monetarias, educación y salud? ¿Es el gasto social más redistributivo en el ámbito urbano o rural y en el Noroeste o Sur de México? ¿En qué entidades federativas se alcanza una mayor redistribución a través de las transferencias del gobierno? Así, el objetivo general de este trabajo es estimar y analizar el impacto del gasto público social sobre la desigualdad en el ingreso en México en 2016.

Para dar cumplimiento al objetivo general, se plantean los siguientes objetivos específicos: i) Estimar en qué grado la intervención del gobierno a través del gasto social reduce la desigualdad del ingreso en México; ii) determinar si las transferencias monetarias y en especie son progresivas y cómo se distribuyen entre los deciles de hogares de México; iii) identificar si las transferencias sociales son más redistributivas en el ámbito urbano o rural y en el Noroeste o Sur de México; y, iv) determinar en qué entidades federativas el gasto social tiene un mayor efecto redistributivo.

Para analizar la temática planteada anteriormente, esta investigación se estructura en cinco partes. En el primer capítulo se presenta el cuerpo teórico-empírico de este trabajo. Tal análisis aborda de forma general a específica los estudios del impacto redistributivo del gasto social, se empieza con la revisión en América Latina, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y finalmente, México. Ello, con la finalidad de contextualizar el impacto redistributivo del gasto social entre diferentes países y regiones y derivar las posibles diferencias entre sí. También se lleva el cabo el análisis de la evolución de la desigualdad en la distribución del ingreso durante los últimos años, de acuerdo con los datos de las encuestas de los hogares y con base en el ajuste de dichas encuestas. En esta última sección se presentan algunas metodologías para ajustar los datos provenientes de las encuestas de ingresos y gastos de los hogares y sus respectivas conclusiones.

El segundo capítulo revisa la evolución del gasto social en México respecto al PIB y al gasto público total, su nivel y su desempeño funcional, todo ello para el periodo 2000-2015. Posteriormente, se procede a realizar un análisis comparado de la evolución reciente de la participación del gasto social en el PIB de México con respecto otros países de la región. En el tercer capítulo se describen los datos y la metodología aplicada en este estudio. En el capítulo cuatro se presentan los resultados de esta investigación, en la cual se espera que la intervención del gobierno a través del gasto social sea un mecanismo que permita incidir en la disminución de la desigualdad del ingreso en México en el año 2016. Finalmente, se presentan las conclusiones del trabajo.

Capítulo I: Reseña de la literatura

1.1. Evidencia empírica internacional sobre el efecto redistributivo del gasto social

América Latina es una región de grandes contrastes. Más allá de los progresos sociales alcanzados durante la última década, sigue siendo la región con la mayor concentración del ingreso en el mundo. De acuerdo con datos proporcionados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2017), la desigualdad en la distribución del ingreso medida por el coeficiente de Gini reportó un valor promedio de 0.469 en el 2015. En la OCDE, el promedio -27 países- fue de 0.337 durante el mismo año (OCDE, 2018a).

Entre 2003 y 2010, en América Latina, el incremento del ingreso de los hogares de la parte más baja de la distribución fue significativamente más elevado que el registrado en la parte superior. Según el Banco Mundial (2014), los ingresos del décimo percentil crecieron a una tasa anual de 6.1% mientras que el percentil noventa creció a 2.8% por año. No obstante, para el periodo 2010-2012 esta diferencia fue menos pronunciada ya que el décimo percentil creció a 4.7% anual en tanto que el percentil noventa creció a 3.6%.

Desde 2010 se evidencian los primeros signos de desaceleración en el ritmo de reducción de la desigualdad en el ingreso en América Latina². Este fenómeno de estancamiento es en gran parte atribuible a los efectos de la crisis financiera internacional que puso de manifiesto la debilidad de los mercados laborales en la región, así como la fuerte dependencia de las transferencias públicas. Ello exhibió la vulnerabilidad de los recientes logros socioeconómicos ante las dificultades económicas mundiales.

Los datos para 2016 muestran un incremento de la tasa de pobreza e indigencia conforme la región se enfrentaba a las debilidades del contexto macroeconómico. En 2016, alrededor de 8 millones de latinoamericanos se volvieron pobres y cerca de 7 millones de personas cayeron en situación de indigencia, lo que representa incrementos en la tasa de pobreza y pobreza extrema³ del orden de 0.9 y 1 puntos porcentuales, respectivamente (CEPAL, 2016a). Para ese entonces, la tasa de pobreza e indigencia en la región se situó en 30.7% y 10%, respectivamente. Ello muestra un revés de la resiliencia reflejada por los indicadores sociales

² Véase (Banco Mundial, 2014) y (Gasparini, Cruces, & Tornarolli, Chronicle of a Deceleration Foretold: Income inequality in Latin America in the 2010s, 2016).

³ La pobreza extrema se entiende como aquella situación en la que los hogares tienen ingresos que no son suficientes para cubrir el costo de una canasta básica alimentaria, así destinaran la totalidad del ingreso a tal fin.

durante la primera década de los años 2000 (la tasa de pobreza regional no presenta incrementos a raíz de la desaceleración económica del 2000 y de la crisis internacional del 2008)⁴.

En este contexto, la pobreza se combina con una elevada concentración del ingreso y la riqueza en pocos individuos o familias, lo que parece ser una seña distintiva de la región y sus consecuencias han sido objeto de análisis.

1.1.1. Estudios sobre la medición de la progresividad y redistribución del gasto social: Aplicación del marco metodológico del proyecto compromiso con la equidad (CEQ)

En los últimos años se ha desarrollado un creciente interés por estudiar la capacidad redistributiva del gasto social. En este acápite se presenta el estudio de Lustig (2017a), respecto al impacto de la política fiscal (impuestos directos e indirectos y gasto social) en la desigualdad del ingreso en dieciséis países de América Latina para alrededor del año 2010⁵. Para estimar el efecto del gasto social (transferencias monetarias y en especie) sobre la desigualdad, en todos los países analizados se aplica una metodología de incidencia fiscal común. En lo que concierne a la información, esta se obtiene de los microdatos provenientes de las encuestas de ingresos y gastos de los hogares de cada uno de los países.

La razón por la cual se opta por esta metodología radica precisamente en que su fortaleza es la flexibilidad en la construcción sistemática de los distintos tipos de ingresos y así, permite determinar el impacto en la desigualdad de cada intervención fiscal, es decir, permite identificar los cambios en la desigualdad cuando se pasa de un concepto de ingreso a otro. Más adelante, en el capítulo metodológico del presente estudio se detallarán las ventajas y limitaciones de esta metodología. A manera de síntesis cabe señalar que, del enfoque metodológico del trabajo de Lustig, se tomará en consideración la construcción de los ingresos mediante el uso de las diversas fuentes de datos que recomienda y la forma de determinar el efecto redistributivo del gasto social.

⁴ Véase al respecto (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, 2018).

⁵ El estudio se realiza para alrededor del año 2010 debido a que en ciertos países las encuestas de los hogares no se realizan con tanta frecuencia. En el caso de México, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) tiene una periodicidad bienal (cada dos años), mientras que en el caso de países como Ecuador, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares Urbano y Rural se realiza aproximadamente cada 8 años (véase Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2018). Por ello, era necesario un punto de referencia en común a fin de efectuar el análisis comparativo del efecto redistributivo del sistema fiscal entre los diferentes países de América Latina.

Antes de presentar los resultados de tal estudio, es pertinente introducir algunas definiciones propias del análisis de incidencia fiscal que llevarán a comprender de forma más clara tales hallazgos.

Aspectos metodológicos del proyecto compromiso con la equidad (CEQ)

Efecto redistributivo de la intervención fiscal

Para determinar si una transferencia es progresiva se suele utilizar el índice de Kakwani⁶. El índice de Kakwani para un impuesto X es el siguiente:

$$K_T = CC_T(p) - G_X(p) \quad (1.1)$$

Donde $CC_T(p)$ es el índice de concentración⁷ del impuesto T y $G_X(p)$ es el coeficiente de Gini del ingreso X antes del impuesto T. Para que un impuesto T sea igualador, neutral o desigualador se debe cumplir las siguientes condiciones: $K_T > 0$, $K_T = 0$ y $K_T < 0$, respectivamente. El efecto redistributivo para un sistema fiscal con un solo impuesto y suponiendo que no hay reordenamiento⁸, es el siguiente:

$$ER_T = G_X(p) - G_{X-T}(p) = g/(1 - g)[CC_T(p) - G_X(p)] = g/(1 - g)K_T = \Pi_T^{RS} \quad (1.2)$$

Donde Π_T^{RS} es el índice de Reynolds-Smolensky para el impuesto T y $g = T/X$ equivale al tamaño del impuesto analizado. Bajo el supuesto de no reordenamiento entre individuos, el índice de Reynolds-Smolensky (Π_T^{RS}) deberá ser igual al efecto redistributivo del impuesto T. El efecto redistributivo del impuesto T será igual al cambio entre el coeficiente de Gini del ingreso original (ingreso antes del impuesto T) y el coeficiente de Gini del ingreso después del impuesto ($X - T$).

El índice de Kakwani para una transferencia B es el siguiente:

$$K_B = G_X(p) - CC_B(p) \quad (1.3)$$

Donde $G_X(p)$ es el coeficiente de Gini del ingreso X antes de la transferencia y $CC_B(p)$ es el índice de concentración de la transferencia B. Para que una transferencia pública sea igualadora, neutral o desigualadora se debe cumplir las siguientes condiciones las cuales resultan ser necesarias y suficientes: $K_B > 0$, $K_B = 0$ y $K_B < 0$, respectivamente.

⁶ Para profundizar en el tema véase (Kakwani, 1977).

⁷ El índice de concentración se calcula de la misma manera que el coeficiente de Gini, pero la diferencia es que en el eje vertical se tiene a la distribución de la transferencia y en el eje horizontal a los individuos clasificados según su ingreso de mercado.

⁸ El no reordenamiento entre un individuo y el otro significa que el individuo más pobre antes de la intervención fiscal continúa siendo el más pobre después dicha intervención y así sucesivamente.

El efecto redistributivo para un sistema fiscal con una sola transferencia y bajo el supuesto de que no hay reordenamiento, es el siguiente:

$$ER_B = G_X(p) - G_{X+B}(p) = b/(1+b)[G_X(p) - CC_B(p)] = b/(1+b)K_B = \rho_B^{RS} \quad (1.4)$$

Donde ρ_B^{RS} es el índice de Reynolds-Smolensky para la transferencia B y $b = B/X$ equivale al tamaño de la transferencia. Entonces, bajo el supuesto de no reordenamiento ρ_B^{RS} es equivalente al efecto redistributivo, o en otras palabras, es igual al cambio entre el coeficiente de Gini del ingreso de mercado y el coeficiente de Gini del ingreso post-transferencia.

La ecuación (1.4) señala que en un mundo donde existe una transferencia, el efecto redistributivo dependerá del tamaño de la transferencia ($b = B/X$) y de su progresividad (K_B). La ecuación también demuestra que para que el efecto redistributivo de la transferencia sea igualador se debe cumplir que dicha transferencia tenga un índice de Kakwani positivo, lo cual resulta ser una condición necesaria y suficiente. Por consiguiente, en un análisis de un sistema fiscal con un solo impuesto (o todos los impuestos sumados) o una sola transferencia (o todas las transferencias sumadas), existirá una correspondencia en sentido directo entre el efecto redistributivo de un impuesto o transferencia y el signo del índice de Kakwani (igualador, neutral o desigualador).

Cuando el análisis contempla más de una intervención fiscal, la anterior correspondencia no necesariamente se cumple, ya que podría derivar en resultados poco intuitivos (véase Lambert, 1985). Esto es, en un sistema con más de un impuesto o transferencia el sistema fiscal neto puede ser igualador pese a que exista un impuesto o transferencia regresiva. Incluso, el sistema fiscal neto puede ser más igualador con dicho impuesto o transferencia regresiva que en ausencia de esta o agregar una transferencia progresiva a un impuesto progresivo podría aumentar la desigualdad. Ello puede ocurrir porque como anteriormente se menciona, la progresividad por lo general se calcula con respecto al ingreso original (i.e. el ingreso antes de la intervención fiscal) y puede presentarse el caso que una transferencia sea progresiva con respecto al ingreso de mercado pero regresiva con respecto al ingreso de mercado más el impuesto.

El efecto redistributivo en un sistema fiscal con n impuestos y m transferencias se reduce

a la siguiente fórmula:

$$\Pi_N^{RS} = \frac{\sum_{i=1}^n (1-g_i) \Pi_{T_i}^{RS} + \sum_{j=1}^m (1+b_j) \rho_{B_j}^{RS}}{1 - \sum_{i=1}^n g_i + \sum_{j=1}^m b_j} \quad (1.5)$$

donde Π_N^{RS} representa el índice de Reynolds-Smolensky. Bajo el supuesto de no reordenamiento dicho índice es igual al efecto redistributivo, es decir, es igual al cambio entre

el coeficiente de Gini del ingreso X (ingreso de mercado) y el coeficiente de Gini después de la intervención fiscal ($X - \sum_{i=1}^n T_i + \sum_{j=1}^m B_j$). Cabe notar que la ecuación (1.5) indica que el efecto redistributivo del sistema fiscal analizado es igual a la suma ponderada de los efectos redistributivos de los n impuestos ($\Pi_{T_i}^{RS}$) y m transferencias ($\rho_{B_j}^{RS}$), donde los ponderadores son iguales al tamaño relativo de cada uno de los impuestos y transferencias. En este caso, a diferencia del escenario donde hay un impuesto y una transferencia, el efecto redistributivo no solo dependerá de la progresividad y el tamaño del componente fiscal en cuestión, sino también de la progresividad y el tamaño de todos los componentes fiscales de forma simultánea. La condición necesaria y suficiente para que el sistema fiscal neto con n impuestos y m transferencias sea igualador, es que el índice de Reynolds-Smolensky debe ser mayor que cero. Suponiendo que el denominador es positivo, se tiene:

$$\Leftrightarrow \sum_{i=1}^n (1 - g_i) \Pi_{T_i}^{RS} > -\sum_{j=1}^m (1 + b_j) \rho_{B_j}^{RS} \quad (1.6)$$

Esta ecuación revela que un sistema fiscal neto puede reducir la desigualdad medida por el coeficiente de Gini pese a que existan impuestos o transferencias regresivas, siempre y cuando se siga cumpliendo la desigualdad de la ecuación anterior, es decir, que la relación entre los componentes fiscales en su conjunto sea la establecida en (1.6)⁹.

Contribución o efecto marginal de una intervención fiscal

Para abordar la cuestión acerca de si un impuesto o transferencia ejerce un efecto igualador o desigualador mayor al que prevalece en el sistema fiscal sin dicho impuesto o transferencia, se debe evaluar si su contribución marginal es positiva o negativa. La contribución marginal de un impuesto o transferencia es igual a la diferencia entre el coeficiente de Gini del ingreso sin ese impuesto o transferencia, pero con todas las demás intervenciones fiscales incluidas, menos el coeficiente de Gini del ingreso que comprende todas las intervenciones fiscales incluido el impuesto o transferencia que se está analizando.

La condición que se debe cumplir para que un impuesto regresivo genere un efecto igualador por encima del que se obtendría en ausencia de éste, es la siguiente (véase Lambert, 2001):

$$\Pi_T^{RS} > -\frac{(g)}{(1-g)} \rho_B^{RS} \quad (1.7)$$

A partir de la ecuación anterior se puede deducir que un impuesto regresivo ($\Pi_T^{RS} < 0$) puede ejercer un efecto igualador en el sistema fiscal en su conjunto, siempre y cuando el valor

⁹ Véase el ejemplo desarrollado en el apéndice de esta investigación.

absoluto del aumento en la desigualdad ocasionado por el impuesto por sí solo sea menor al valor absoluto del término del lado derecho de (1.7).

Enami, Lustig y Aranda (2018) señalan que si se cumple una condición similar a la presentada anteriormente para los impuestos, agregar una transferencia regresiva a un sistema fiscal con un impuesto regresivo no siempre aumentará la desigualdad, ya que la introducción de dicha transferencia puede aminorar el efecto desigualador que genera el impuesto por sí solo. De igual forma, también demuestran mediante cálculos de coeficientes de Gini que agregar una transferencia progresiva a un sistema fiscal con un impuesto progresivo no siempre genera una reducción de la desigualdad.

La contribución marginal de un impuesto T es:

$$CM_{T_i} = G_{X-\sum_{i=2}^n T_i + \sum_{j=1}^m B_j} - G_{X-\sum_{i=1}^n T_i + \sum_{j=1}^m B_j} \quad (1.8)$$

$$CM_{T_i} = \left(G_X - G_{X-\sum_{i=1}^n T_i + \sum_{j=1}^m B_j} \right) - \left(G_X - G_{X-\sum_{i=2}^n T_i + \sum_{j=1}^m B_j} \right) \quad (1.9)$$

Suponiendo un no reordenamiento, se tiene:

$$CM_{T_i} = \Pi_{X-\sum_{i=1}^n T_i + \sum_{j=1}^m B_j}^{RS} - \Pi_{X-\sum_{i=2}^n T_i + \sum_{j=1}^m B_j}^{RS} \quad (1.10)$$

La ecuación anterior demuestra que la contribución marginal de un impuesto será igualadora, neutral o desigualadora si se cumple: $CM_{T_i} > 0$, $CM_{T_i} = 0$ y $CM_{T_i} < 0$, respectivamente.

La contribución marginal de una transferencia B es:

$$CM_{B_j} = G_{X-\sum_{i=1}^n T_i + \sum_{j=2}^m B_j} - G_{X-\sum_{i=1}^n T_i + \sum_{j=1}^m B_j} \quad (1.11)$$

$$CM_{B_j} = \left(G_X - G_{X-\sum_{i=1}^n T_i + \sum_{j=1}^m B_j} \right) - \left(G_X - G_{X-\sum_{i=1}^n T_i + \sum_{j=2}^m B_j} \right) \quad (1.12)$$

Suponiendo un no reordenamiento, se tiene:

$$CM_{B_j} = \Pi_{X-\sum_{i=1}^n T_i + \sum_{j=1}^m B_j}^{RS} - \Pi_{X-\sum_{i=1}^n T_i + \sum_{j=2}^m B_j}^{RS} \quad (1.13)$$

La ecuación anterior demuestra que la contribución marginal de una transferencia será igualadora, neutral o desigualadora si se cumple: $CM_{B_j} > 0$, $CM_{B_j} = 0$ y $CM_{B_j} < 0$, respectivamente.

Cabe agregar que estas contribuciones marginales no satisfacen el principio de agregación, es decir, que la suma de las contribuciones marginales no será igual al efecto

redistributivo del sistema fiscal en su conjunto, a excepción de casualidades. Pese a ello el análisis de contribución marginal permite determinar la magnitud y dirección en la que cambia el efecto redistributivo si se modifica (en términos de tamaño o progresividad) o se elimina una intervención fiscal determinada.

Definición de gasto pro-pobre

Un rubro de gasto puede ser regresivo o progresivo. La regresividad ocurre cuando su coeficiente de concentración es superior al coeficiente de Gini del ingreso antes de la intervención fiscal y la progresividad cuando se presenta el caso contrario. Dentro de esta última categoría se determinará que un gasto es pro-pobre cuando su coeficiente de concentración es negativo ($CC_B(p) < 0$) o en otras palabras, cuando la transferencia absoluta per cápita disminuye conforme se incrementa el ingreso de mercado por persona.

Implicaciones de reordenamiento en el sistema fiscal

Los aspectos metodológicos antes presentados se aplican bajo el supuesto de que no existe reordenamiento entre los individuos. En la práctica, los sistemas fiscales se caracterizan por mostrar cierto grado de reordenamiento, lo que en la literatura se le conoce como desigualdad horizontal (véase Duclos y Araar, 2006). En presencia de reordenamiento, el vínculo entre el tamaño de la intervención fiscal, su efecto redistributivo y progresividad ya no es sencillo y por consecuente, las comparaciones se vuelven más complejas.

Desde el punto de vista teórico las implicaciones de reordenamiento son relevantes. Por ejemplo, si una transferencia se clasifica como pro-pobre podría no serlo si el reordenamiento que genera es tan considerable que si el individuo A fue más pobre que el individuo B antes de la política fiscal, pero recibe suficientes beneficios de transferencias, entonces, el individuo A se vuelve más rico que el individuo B posterior a la intervención fiscal. En dicho caso, ante la presencia de tal reordenamiento existiría desigualdad horizontal.

Definición de los conceptos de ingresos utilizados

En el análisis de incidencia fiscal se definen los siguientes conceptos de ingresos: ingreso de mercado, ingreso disponible, ingreso consumible e ingreso final.

El *ingreso de mercado* es también conocido como ingreso autónomo y es equivalente a la suma del ingreso de factores como sueldos y salarios, el autoconsumo, ingresos de capital y transferencias privadas (remesas y otras transferencias como pensiones de alimentos).

El *ingreso disponible* se obtiene al agregar las transferencias directas (principalmente transferencias en efectivo, aunque también puede comprender las transferencias alimentarias) al ingreso de mercado y restar los impuestos directos a todas las fuentes de ingresos y las contribuciones de seguridad social.

El *ingreso consumible* equivale al ingreso disponible más los subsidios indirectos menos los impuestos indirectos.

El *ingreso final* se crea al agregar al ingreso consumible las transferencias públicas en especie como los servicios de educación y salud.

Una cuestión de suma relevancia en la literatura de incidencia fiscal es el tratamiento que se le da a las pensiones del sistema de seguridad social lo cual presenta implicaciones relevantes en los niveles de desigualdad antes y después de la intervención fiscal. Algunos autores consideran a las pensiones como ingreso diferido, en tal caso, formarán parte del ingreso de mercado (véase Immervoll, *et al.*, 2009); mientras que otros autores tratan a las pensiones como transferencias del gobierno (véase Goñi y Servén, 2011 y Silveira, Ferreira, Mostafa, Aparecido y Ribeiro, 2011). Dado que por lo general los sistemas de seguridad social en América Latina se financian de forma mixta y ante la dificultad de separar las pensiones privadas de las públicas, Lustig (2017a) considera ambos escenarios.

Principales resultados

Lustig (2017a) analiza el efecto de la política fiscal en la desigualdad en América Latina¹⁰ para alrededor del año 2010. Aquello, mediante un análisis de incidencia fiscal que permite comparar el ingreso y su distribución ex-ante y ex-post de la carga tributaria y el gasto social. Sus resultados señalan que el efecto neto total del sistema fiscal es igualador en todos los países analizados tanto cuando las pensiones forman parte del ingreso original, así como cuando se consideran una transferencia del gobierno.

Los países que redistribuyen en mayor medida mediante impuestos y transferencias son Argentina, Uruguay y Brasil. En el otro extremo están los países que menos redistribuyen: Colombia, Guatemala y Honduras. Un hecho interesante es que Brasil, Colombia y Honduras tienen similares coeficientes de Gini del ingreso de mercado (escenario en el que las pensiones contributivas se tratan como un ingreso diferido), 0.5746, 0.5766 y 0.5641, respectivamente. No obstante, la redistribución de los recursos es superior en Brasil en contraste con los otros

¹⁰ Los países analizados son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

dos países, puesto que el coeficiente de Gini del ingreso final en Brasil cae a 0.4524 mientras que en Colombia y Honduras se ubica en 0.5089 y 0.5381, respectivamente.

Al desagregar los componentes del sistema fiscal se evidencia que el efecto neto de los impuestos y subsidios indirectos es redistributivo en todos los países a excepción de Argentina, Guatemala, Uruguay y Bolivia. Parte de este efecto se puede deber al supuesto planteado en varios de los análisis de incidencia fiscal de que los sectores informales y los hogares rurales prácticamente no pagan impuestos indirectos.

En el caso de Bolivia tales impuestos prácticamente anulan el efecto igualador generado por las transferencias e impuestos directos, ello puede constatarse analizando el coeficiente de Gini de cada concepto de ingreso. En el escenario en que las pensiones se tratan como transferencia directa, el coeficiente de Gini del ingreso de mercado en Bolivia es de 0.5025, el coeficiente de Gini del ingreso disponible es de 0.4930, mientras que introducir los impuestos y subsidios indirectos ocasiona que el coeficiente de Gini del ingreso consumible se ubique en 0.5028 que es prácticamente igual al Gini de mercado.

Cuando se analiza la incidencia fiscal en el conjunto de países de América Latina, se verifica que el patrón de reducción de la desigualdad es similar para ambos escenarios. En el escenario en el que las pensiones contributivas se tratan como ingreso diferido, el promedio simple de la reducción en el coeficiente de Gini del ingreso de mercado al ingreso final es de 7.20 puntos porcentuales. Por otra parte, cuando las pensiones son tratadas como transferencias gubernamentales, el impacto fiscal en formas de impuestos y transferencias genera una disminución promedio de 7.93 puntos porcentuales en la desigualdad en el ingreso en la región. Ello, porque se pasa de un coeficiente de Gini del ingreso de mercado de 0.5077 a un coeficiente de Gini del ingreso final de 0.4284.

Con respecto a los países que dedican más recursos al gasto social en relación con el promedio de América Latina, sobresalen Argentina y Brasil y posteriormente le siguen Bolivia, Costa Rica, Uruguay y Venezuela. Chile se encuentra prácticamente en el promedio de la región. Mientras que entre los países que destinan recursos al gasto social por debajo del promedio, figuran: Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú y República Dominicana. Así, los países que dedican más recursos al gasto social como proporción de su PIB son los que también tienden a redistribuir más, tanto cuando las pensiones contributivas se tratan como ingreso diferido, así como cuando éstas se consideran como

transferencias gubernamentales; pero no existe evidencia que permita enunciar que los países más desiguales tiendan a redistribuir más.

En Argentina el efecto redistributivo de la intervención fiscal tiene una magnitud significativa en ambos escenarios, en comparación con el resto de países de la región: la reducción en el coeficiente de Gini del ingreso de mercado al ingreso final es de 17.63 puntos porcentuales cuando las pensiones son partes del ingreso de mercado y 20.43 puntos porcentuales cuando las pensiones se consideran como una transferencia gubernamental¹¹.

En el caso de Guatemala que es un país que destina menos recursos al gasto social en relación a su PIB, el grado de redistribución logrado es mucho menor. Cuando las pensiones son tratadas como parte del ingreso de mercado, la incidencia fiscal ocasiona que se pase de un coeficiente de Gini del ingreso de mercado de 0.5129 a un coeficiente de Gini del ingreso final de 0.4894, es decir, la disminución de la desigualdad es de apenas 2.35 puntos porcentuales. Mientras que, cuando las pensiones se tratan como transferencia gubernamental, el efecto redistributivo total (diferencia entre el coeficiente de Gini del ingreso de mercado y el coeficiente de Gini del ingreso final) es de 2.41 puntos porcentuales.

Al analizar la contribución de los diferentes componentes del sistema fiscal, Lustig (2017a) demuestra que la contribución marginal de los impuestos y transferencias directas es positiva y por lo tanto igualadora para los dieciséis países de América Latina, excepto en Colombia donde la contribución marginal de los impuestos directos es negativa pero muy pequeña (-0.0003). Como se detalla en los aspectos metodológicos, puede presentarse el caso en el que un impuesto sea regresivo pero su contribución marginal sea positiva. En Brasil,

¹¹ Nótese que estos resultados no necesariamente coinciden con los encontrados por la OCDE, la CEPAL (véase OCDE/CEPAL, 2011) o algún otro organismo multilateral (véase IMF, 2015), los que indican que la política fiscal en América Latina juega un papel limitado en la reducción de la desigualdad en el ingreso. Esto se debe a que, para estimar la incidencia de las transferencias en especie en educación y salud –que generalmente, representan una parte significativa del gasto social total–, Lustig utiliza las fuentes de datos administrativos y no los datos provenientes del análisis de incidencia de las encuestas. Es decir, la monetización de los servicios en educación y salud se realizan usando el método del costo del gobierno. Por ejemplo, si el hogar reporta tener un niño que asiste a la escuela, para obtener el efecto redistributivo se sumará al ingreso de mercado el gasto social en educación primaria por estudiante. Además, como se vio en la ecuación (1.4), el efecto redistributivo de una transferencia depende del tamaño de la transferencia y de su progresividad; donde el tamaño de esa intervención fiscal (B/X) se define como la transferencia entre el ingreso de mercado X , antes de cualquier intervención fiscal. En ese caso, el numerador en términos absolutos reportados en las encuestas, suele ser más bajo que los publicados por las cuentas nacionales (véase a partir de la sección 1.3.1. de esta investigación). Sin embargo, de acuerdo con Lustig, a nivel agregado subsisten ciertas conclusiones que concuerdan en el análisis basado en ambas fuentes de datos. Por ejemplo, que las transferencias en especie (educación y salud), son más elevadas que las transferencias directas.

Uruguay, Chile y El Salvador, el índice de Kakwani de los impuestos indirectos es negativo, empero, su contribución marginal es positiva lo que indica que tienen un efecto igualador.

En lo que concierne a la desagregación de las transferencias en especie y su efecto en la desigualdad de la región, la autora argumenta que en todos los países el gasto en educación pre-escolar y primaria es igualador y pro-pobre (cuando la transferencia absoluta por persona se reduce con el ingreso pre-fiscal por persona). Mientras que, la contribución marginal del gasto en educación secundaria es positiva o igualadora en los 16 países, pero no es pro-pobre en algunos (Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua). Por último, el gasto en educación terciaria no es pro-pobre en ningún país, pero sí es igualador, excepto en Venezuela y en Guatemala. En Venezuela el efecto redistributivo del gasto en educación terciaria es cero, mientras que en Guatemala es regresivo y desigualador.

En cuanto al gasto en salud, éste resulta ser igualador en todos los países, pero pro-pobre únicamente en Argentina, Costa Rica, Uruguay, Brasil, República Dominicana, Chile, Ecuador y Venezuela.

Lustig (2017a), concluye que un mayor gasto social genera una mayor redistribución en América Latina. No obstante, países que reportan niveles similares de gasto social poseen diferentes niveles de redistribución. Por ejemplo, México y Honduras poseen niveles similares de gasto social, sin embargo, el efecto redistributivo total es mayor en México: 7.96 puntos porcentuales frente a 2.35 porcentuales en Honduras, cuando las pensiones se consideran como una transferencia del gobierno. Ello sugiere que para que el efecto redistributivo sea mayor no solo se debe considerar el tamaño del gasto social sino también otros elementos como la focalización, composición y financiamiento de dicho gasto.

1.1.2. Reseña de estudios regionales sobre el impacto del gasto social en la desigualdad en el ingreso

América Latina

El estudio de la desigualdad ocupa un lugar relevante en las investigaciones sobre los países de América Latina (véase Brezzi, 2016; Solimano, 2016 y Messina y Silva, 2017). En esta línea, los estudios acerca del efecto que el gasto social genera en la distribución del ingreso han cobrado especial relevancia en el debate económico contemporáneo.

Goñi, López y Servén (2008) estudian la redistribución fiscal y la desigualdad en América Latina. Sus resultados advierten que la diferencia en el coeficiente de Gini del ingreso de

mercado (antes de impuestos y transferencias) entre América Latina y los países de Europa Occidental son moderadas, no obstante, luego de la intervención fiscal éstas se vuelven considerables. Los autores atribuyen dicha diferencia a que, por una parte, la recaudación de los impuestos es baja debido a las bajas tasas impositivas estatutarias y bases impositivas limitadas. Y por otra, debido a que el volumen de transferencias en la región es menor y la composición de estas son menos progresivas, esto es, que las transferencias latinoamericanas tienden a concentrarse en los quintiles más ricos.

Además, Goñi et al. (2008), observan que, dentro de las transferencias, las pensiones son especialmente regresivas, puesto que los dos quintiles ubicados en la parte alta de la distribución capturan el 80% del gasto. Consideran que el problema fundamental del sistema de pensiones en América Latina subyace en su baja cobertura dado que generalmente excluye a los trabajadores del sector informal y agrícola. En consecuencia, los sistemas fiscales en la mayor parte de los países de América Latina tienen un efecto redistributivo menor al que se logra en los países industrializados. Sin embargo, en aquellos países de la región donde la redistribución fiscal es relevante, esta se alcanza principalmente a través de transferencias en lugar de los impuestos. Tal resultado es congruente con los encontrados en otros estudios que se detallan más adelante.

Ospina (2010) analiza los determinantes de la reducción de la desigualdad en América Latina poniendo énfasis en los gastos en educación, salud y seguridad social. Utilizando un conjunto de datos panel y mediante un modelo de efectos fijos estima el impacto distributivo del gasto social para el periodo 1980-2000. Sus resultados indican que el gasto en educación y salud tiene un efecto negativo y significativo en la desigualdad del ingreso, en tanto que los gastos en seguridad social no tienen efecto sobre la reducción de la desigualdad.

Lustig, López-Calva y Ortiz-Juárez (2012) realizan un análisis exhaustivo para el caso de Argentina, Brasil y México y argumentan que los fenómenos subyacentes al declive de la desigualdad de los ingresos laborales y no laborales entre 2000 y 2010 fueron: i) la disminución de la prima de mano de obra calificada y, ii) transferencias gubernamentales elevadas y progresivas. El efecto igualador de las transferencias se debió substancialmente a la expansión de su cobertura principalmente entre los pobres, de hecho, de acuerdo con sus estimaciones la magnitud de las transferencias gubernamentales fue de tal relevancia que permitió compensar el efecto de la desigualdad en otras fuentes de ingresos no laborales.

Por su parte, Alejo, Bérgholo, y Carbajal (2014) analizan el aporte de las transferencias públicas sobre los cambios en la desigualdad de ingresos en los países del Cono Sur de América Latina (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay) durante la década de 2000 y sostienen que la desigualdad del ingreso se redujo durante este periodo. Para evaluar la importancia de los cambios de las fuentes de ingreso de los hogares, especialmente, de las transferencias públicas sobre la dinámica de la desigualdad de ingresos, los autores aplican la metodología de descomposición no-paramétrica planteada por Barros, Carvalho y Franco (2006 y 2007). Los resultados revelan que los ingresos no laborales tuvieron un impacto significativo sobre la reducción de la desigualdad y que dicho impacto se explica principalmente por el efecto igualador en la distribución del ingreso de los hogares. Ello como resultado de los cambios en la cobertura y magnitud de los programas de transferencias contributivos y no contributivos durante esa década. Alejo *et al.*, también encuentran que las transferencias públicas fue la fuente de ingreso con la menor desigualdad en la distribución.

Hanni, Martner y Podestá (2015) estudian el potencial redistributivo de la fiscalidad para 17 países de América Latina. La metodología que usan es un análisis de incidencia para evaluar la progresividad o regresividad del sistema fiscal y su efecto en la desigualdad en el ingreso, es decir, consiste en comparar la distribución del ingreso antes y después de impuestos y transferencias públicas. Sus resultados señalan que los impuestos y transferencias desempeñan un papel limitado en la disminución de la desigualdad en el ingreso disponible. En todos los países analizados las transferencias públicas en efectivo y los impuestos directos disminuyen la desigualdad en la distribución del ingreso. Tal es así que el 61% de la reducción de la desigualdad -al comparar el coeficiente de Gini antes y después de la intervención fiscal-, se debe a las transferencias públicas en efectivo y el resto al efecto de los impuestos. En este marco, sus estimaciones sugieren que las transferencias públicas directas benefician substancialmente al decil con el más bajo ingreso, constituyendo el componente del sistema fiscal con mayor impacto redistributivo.

De acuerdo con los autores, la efectividad de la política fiscal mediante programas de transferencias, pensiones y jubilaciones públicas e impuestos, es mayor en Argentina, Brasil y Uruguay, lo cual coincide con los hallazgos de otros estudios regionales como Lustig (2017a). Otros países en donde la caída de la desigualdad es superior al promedio regional son Chile, México, Costa Rica y Panamá, particularmente por el efecto redistributivo de las transferencias directas, como el programa Chile Solidario en Chile, Oportunidades en México, Avancemos en Costa Rica y Red de Oportunidades en Panamá. Mientras que Colombia y Paraguay son los

países en donde la acción fiscal tiene un menor efecto en la disminución de la desigualdad medida por el coeficiente de Gini, puesto que éste disminuye levemente después de la intervención fiscal.

Países de la OCDE

Fuest, Niehues y Peichl (2010) proporcionan evidencia acerca de cómo afectan los diversos componentes del sistema de impuestos y transferencias a la desigualdad del ingreso en la Unión Europea. Según su análisis de desigualdad sugiere que las transferencias constituyen el factor crucial para reducir la desigualdad en la mayoría de los países.

Por su parte, Joumard, Pisu y Bloch (2012) examinan el papel que los impuestos y transferencias desempeñan en la desigualdad del ingreso en los países de la OCDE a fines de la década de los 2000. Sostienen que el efecto redistributivo de los impuestos y transferencias depende de la combinación, tamaño y progresividad de cada componente del sistema fiscal. Por ejemplo, Australia se caracteriza por tener un menor tamaño del sistema fiscal (medido por la relación entre impuestos y PIB) en comparación con el promedio de la OCDE (27% y 35%, respectivamente en 2008), pese a ello, logra el mismo impacto redistributivo que países que poseen impuestos y transferencias mucho más elevados, como es el caso de Alemania. Ello refleja la combinación de impuestos que promueve la redistribución del ingreso, siendo el impuesto a la renta más progresivo en comparación con otros impuestos; además, sus transferencias están altamente dirigidas a grupos de bajos ingresos.

Las estimaciones de Joumard *et al.* (2012), que obtienen al basarse en las encuestas de hogares señalan que los impuestos y transferencias en efectivo reducen la desigualdad en un 25% con respecto al coeficiente de Gini del ingreso de mercado. El impacto redistributivo tiende a ser mayor en los países nórdicos (excepto Islandia) y en los países de Europa del Este. Un punto a destacar es que al igual que otros autores citados previamente, Joumard *et al.* (2012) también encuentran que para el caso de los países de la OCDE, las transferencias en efectivo tienen un mayor efecto en la reducción de la desigualdad del ingreso que los impuestos. Estados Unidos es una excepción puesto que prácticamente se logra la misma redistribución a través de transferencias directas como impuestos, este resultado también es encontrado por Higgins, Lustig, Ruble y Smeeding (2015).

De acuerdo con Joumard *et al.* (2012), el impacto redistributivo de los impuestos no varía ampliamente entre los países de la OCDE, pese a las diferencias en el tamaño de recaudación de impuestos. Algunos países poseen una alta recaudación de impuestos, pero su progresividad

es menor, otros tienen un sistema tributario más pequeño, pero más progresivo. Lo contrario se presenta en el caso de las transferencias, ya que presentan grandes diferencias entre los países. Por ejemplo, el impacto redistributivo de las transferencias en Suecia, Finlandia y Dinamarca es cerca de tres veces mayor que en los Estados Unidos y más de cinco veces mayor que en Corea del Sur.

Doerrenberg y Peichl (2014) evalúan si las políticas redistributivas reducen la desigualdad en los países de la OCDE entre 1980 y 2006. Sus resultados proporcionan evidencia de que el gasto social cumple con el objetivo de reducir la desigualdad y que su efecto es mayor al de la tributación. De acuerdo con los autores, alrededor del 50% del gasto gubernamental en los países occidentales e industrializados de la OCDE se atribuye a gastos redistributivos como pensiones, beneficios sociales y salud pública.

Higgins, Lustig, Ruble y Smeeding (2015) analizan la incidencia fiscal en los Estados Unidos para el año 2011, incluyendo las transferencias directas en efectivo y alimentos, gasto público en educación y salud, impuestos sobre el ingreso personal, propiedad, entre otros. Según las estimaciones realizadas, Estados Unidos logra una mayor redistribución mediante impuestos directos y transferencias.

Sin embargo, al desagregar dichos efectos se encuentra que estos son similares. Si solo se considera las transferencias directas su efecto redistributivo es de 3.1 puntos porcentuales o 6.95 por ciento, dado que se pasa de un coeficiente de Gini de 0.446 a 0.415. Por su parte, los impuestos directos reducen el coeficiente de Gini en 4.1 puntos porcentuales, al pasar de un coeficiente de Gini del ingreso bruto (ingreso de mercado más transferencias en efectivo y de alimentos) de 0.417 a un coeficiente de Gini del ingreso disponible (ingreso bruto menos los impuestos a las fuentes de ingresos) de 0.376.

Una vez que se contabiliza la incidencia de todos los impuestos y el gasto social se constata que el sistema fiscal de Estados Unidos reduce la desigualdad en 12.7 puntos porcentuales, debido a que el coeficiente de Gini del ingreso de mercado es 0.446 y el coeficiente de Gini después de la intervención fiscal es 0.319.

Fournier y Johansson (2016) proporcionan evidencia sobre el efecto del tamaño y composición del gasto público en la desigualdad de ingresos en los países de la OCDE. Sostienen que aumentar el tamaño del gasto público en educación tiene el potencial de incrementar los ingresos de los deciles ubicados en la parte más baja de la distribución, principalmente si se garantiza que todas las personas alcancen un nivel mínimo de educación.

Los hallazgos de Fournier y Koske (2012) confirman que una mayor proporción de población que cuenta con educación post-secundaria no terciaria reduce la desigualdad en gran parte de los países de la OCDE. Fournier y Johansson indican que de acuerdo con los resultados de sus estimaciones uno de los gastos relevantes para reducir la desigualdad en los países de la OCDE es el gasto en cuidado familiar y de niños, puesto que ello facilita el acceso al mercado laboral de los hogares de más bajos ingresos con hijos.

1.2. Estudios sobre el efecto del gasto social en la distribución del ingreso en México

Dadas las agudas raíces históricas e institucionales de la desigualdad no sólo en México sino en América Latina, se torna necesario analizar el impacto de las políticas redistributivas y determinar qué papel desempeñan en la desigualdad.

Vargas (2006), estudia el efecto de los impuestos y transferencias públicas en la distribución del ingreso de los hogares en México durante el periodo 1984-2002. Mediante un análisis de incidencia fiscal demuestra que tanto las transferencias monetarias como en especie resultan ser progresivas durante el periodo analizado. Empero, las transferencias en especie presentan un mayor índice de Kakwani y representan la mayor parte del efecto redistributivo, alrededor del 60%. Al desagregar el rubro de transferencias en especie se encuentra que el gasto en salud resulta ser más progresivo que el gasto en educación, debido a que su índice de Kakwani es mayor en todos los años analizados (1984, 1989, 1996 y 2002); por ejemplo, en el año 2002 el índice de Kakwani para el gasto en salud fue de 0.4436 frente a un índice de Kakwani de 0.3938 para el gasto en educación.

En síntesis, las transferencias que muestran un mayor nivel de progresividad son las del programa Progres-a-Oportunidades, mientras que entre las de menor progresividad destacan las pensiones, el subsidio eléctrico y las becas. Para el año 2002, el efecto de las transferencias en la desigualdad del ingreso en México fue 8.5% (al comparar el coeficiente de Gini antes y después de transferencias).

Castelletti (2013), investiga qué tan redistributiva es la política fiscal en Chile y México para el año 2006. La autora encuentra que la capacidad redistributiva del sistema fiscal mexicano ocasiona que el índice de Gini del ingreso de mercado pase de 49.4 a 36.9 luego de la intervención fiscal e indica que la efectividad de la política fiscal para disminuir la desigualdad, es limitada. Su estudio arroja luz sobre la comparación del efecto redistributivo entre los países de América Latina y los de la OCDE. Atribuyen que los principales factores detrás de esas diferencias son los efectos de los impuestos directos y las transferencias en

efectivo (especialmente de los programas de vejez), así como el bajo volumen de beneficios públicos, aspectos ya enfatizados en estudios como el de Goñi et al. (2008).

Pese a lo anteriormente descrito, sus resultados muestran que la política fiscal ofrece beneficios significativos a la población de menores ingresos, principalmente, a través de las transferencias en especie (educación y salud). El sistema de beneficios fiscales impulsa significativamente el ingreso de la población ubicada en la parte más baja de la distribución, debido a que, en promedio, los deciles uno a cuatro aumentan sus ingresos en un 44%. En lo que concierne a los beneficios por vejez, estos desempeñan un papel menor en la disminución de la desigualdad en comparación con las economías de la OCDE, de hecho, de acuerdo con la autora este factor explica en gran parte la diferencia en el poder redistributivo del sistema fiscal.

El trabajo de Scott (2013) ofrece un gran aporte en los estudios del análisis de incidencia de impuestos y transferencias en México. Este trabajo realiza una evaluación del impacto redistributivo de la intervención fiscal para el año 2008 y 2010 y utiliza la metodología descrita en Lustig (2017a), cuya principal fuente de datos es la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). Los programas que analiza comprenden las transferencias directas en efectivo, las transferencias en especie (gasto en educación y salud) y otras transferencias en especie más pequeñas como el programa de alimentos; siendo las transferencias en especie las que representan la mayor parte de las transferencias públicas.

El autor sostiene que la expansión de las transferencias monetarias directas y de los programas sociales básicos han incrementado la progresividad del sistema fiscal durante los años analizados. Sus estimaciones indican que la redistribución generada por el sistema fiscal, al comparar la desigualdad pre-fiscal con la post-fiscal, genera una reducción en el coeficiente de Gini de 15.1% en 2008 -al pasar de 0.5278 a 0.4481- y 15.9% en 2010 -al pasar de 0.5107 a 0.4294-. Por consiguiente, esto significa que, al comparar el efecto del sistema fiscal en la disminución de la desigualdad en México en ambos años, se verifica que este aumentó ligeramente entre 2008 y 2010. Scott analiza el efecto del gasto social en la distribución del ingreso para dos escenarios: 1) las pensiones consideradas como ingreso diferido y 2) las pensiones consideradas como transferencias del gobierno. Encuentra que el pasar de un escenario a otro tiene poco efecto sobre la desigualdad en México.

En lo concerniente a la incidencia de los componentes del sistema fiscal, las transferencias resultan ser progresivas en general. Los hogares del primer decil reciben en promedio beneficios monetarios que constituyen el 32% de su ingreso de mercado, mientras

que los beneficios netos totales (transferencias en efectivo y en especie) representan 138%, siendo las transferencias en especie en educación y salud las que representan la mayor parte de la incidencia redistributiva del sistema fiscal de México.

Scott también indica que los impuestos directos son progresivos puesto que los trabajadores en los primeros cuatro deciles están exentos del impuesto sobre la renta. Por su parte, los impuestos indirectos son casi neutrales debido a las exenciones generales sobre alimentos y medicinas. El autor concluye que para lograr un sistema fiscal efectivo y equitativo se requiere una reforma integral que coadyuve a alcanzar equidad en los beneficios, combinados con servicios públicos que sean universalmente accesibles y mayor protección social.

En esta línea, el trabajo de Robles (2015) analiza la progresividad y el efecto redistributivo de los impuestos y transferencias en México a través de la microsimulación estática para el periodo 2002-2012. Según sus resultados, las transferencias fiscales -en general- son progresivas ya que inciden de manera importante en la baja de la desigualdad en los ingresos, en especial el programa Oportunidades y los programas de apoyo a adultos mayores. Sin embargo, las becas del gobierno muestran un cierto grado de regresividad. Robles señala que el sistema fiscal de México tuvo un mayor impacto en la reducción de la desigualdad durante los años 2008 a 2012.

Por su parte Huesca y Calderón (2015), proveen información sobre los efectos que las transferencias tienen en los ingresos de los hogares más vulnerables durante 2008 y 2012, siendo relevante para conocer su efectividad y determinar si su aplicación es adecuada. El análisis abarca la zona urbana y rural y mide el impacto redistributivo de programas como Oportunidades, Apoyo Alimentario (PAL) y becas escolares (tanto de gobierno como privadas).

Cuando se analiza los programas por separado, sus hallazgos indican que el programa Oportunidades resulta ser progresivo dado que la transferencia absoluta per cápita se reduce a medida que se incrementa el ingreso de mercado por persona, de manera que los 3 deciles más bajos de la distribución del ingreso concentran los mayores beneficios. Por ejemplo, cuando se analiza la distribución de las transferencias per cápita en los hogares con menores de edad para el año 2010, los tres deciles más bajos de ingresos concentran el 66.32% de las percepciones; mientras que en la distribución de las transferencias per cápita en los hogares sin menores, los tres primeros deciles concentran el 63.27% de los recursos. En contraste, figura el programa de Becas que resulta ser menos progresivo. Esto se debe a que pese que las becas son más progresivas en los hogares con menores de edad -en relación a los hogares sin menores-, su

progresividad es mayor en los hogares ubicados en la parte media y alta de la escala distributiva (de ingresos medios y altos) y en menor medida para los hogares situados en la parte baja, que son los más vulnerables.

En términos generales, el programa Oportunidades contribuye a reducir la desigualdad del ingreso en México, lo que no ocurre con el programa de Becas y en menor medida el programa PAL.

1.3. Tendencias de la desigualdad en México

1.3.1. Evolución de la desigualdad en la distribución del ingreso de acuerdo con los datos de la encuesta de ingresos y gastos de hogares

En esta sección se presenta la tendencia de la desigualdad en México de acuerdo con la información de las encuestas de hogares y al ajuste de los ingresos captados por dichas encuestas. Algunas posturas señalan que la desigualdad en México se redujo y suele apelarse como sustento la caída del coeficiente de Gini. Otros autores advierten que las encuestas de los hogares adolecen de subdeclaración y truncamiento, por lo que tienden a subestimar la desigualdad. Una vez que se corrige la subdeclaración mediante el ajuste de los ingresos a las cuentas nacionales, encuentran que la participación del décimo decil no sólo no se redujo, sino que se incrementó, lo que consolida la persistencia de profundas brechas en las estructuras económicas y sociales.

Lustig, López-Calva y Ortiz-Juarez (2012), analizan la desigualdad en el ingreso utilizando los datos provenientes de las encuestas de ingresos y gastos de los hogares y hallan que entre 2000 y 2010, en América Latina se suscita un proceso de sólida reducción en los niveles de desigualdad. De acuerdo con los autores, el coeficiente de Gini se redujo en 13¹² de 17 países¹³ (incluido México) –para los cuales hay datos comparables-, lo cual se asoció con un escenario de reducción de la pobreza y crecimiento económico sostenido. La disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso es notable, puesto que ésta ocurre en la región más desigual del mundo y después de décadas en las que la desigualdad aumentó o en su defecto se mantuvo sin variación. Además, a dicho contexto se suma el hecho de que en otros países

¹² Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Perú, República Dominicana, Panamá, Paraguay y Venezuela.

¹³ Disminución de la desigualdad en América Latina -por país- durante el periodo 2000-2010 (cambio anual % en el índice de Gini): Argentina (-1.23), Bolivia (-0.64), Brasil (-1.07), Chile (-0.66), Costa Rica (-0.05), Ecuador (-1.47), El Salvador (-1.23), Guatemala (0.51), Honduras (0.52), México (-1.16), Nicaragua (1.02), Perú (-1.22), Panamá (-0.90), Paraguay (-0.72), República Dominicana (-0.91), Uruguay (0.21) y Venezuela (-1.21) (p. 17).

del mundo desarrollado y en desarrollo se registraron incrementos en los índices de concentración de ingresos (véase Fondo Monetario Internacional, 2014 y Milanovic, 2016).

Por otro lado están autores como Campos, Esquivel y Chávez (2013), quienes manifiestan que las encuestas de los hogares subestiman la desigualdad en el ingreso debido a una subdeclaración (declaración de ingresos menores a los percibidos) y truncamiento en los datos (individuos en la parte alta de la distribución no encuestados). Dada tal situación, los autores realizan un estudio para estimar el ingreso de los individuos más ricos de México y encuentran que dicha población ha visto incrementar su participación en el ingreso total.

Con las ideas expuestas anteriormente, se procede a analizar la evolución de la desigualdad en México de acuerdo a los cálculos de Cortés y Vargas (2017) con base en las ENIGH, que levantó el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en los años considerados¹⁴. El cuadro I.1 contiene información sobre los cambios que ha presentado la desigualdad en México, medida por el coeficiente de Gini desde 2000 a 2014¹⁵, mientras que en el gráfico I.1 se muestra una panorámica de su comportamiento. Dicho análisis, se complementa con datos respecto a la relación entre el ingreso promedio por persona del décimo decil y el primer decil. Por su parte, el cuadro I.2 expone la participación en el ingreso total de los deciles de hogares durante 2000-2014.

A pesar de que en el gráfico I.1 se magnifican las fluctuaciones de la desigualdad ya que en el origen del eje de las ordenadas se toma un valor inmediatamente menor al mínimo registrado en el coeficiente de Gini, la realidad es que la desigualdad en México presenta variaciones menos marcadas, es decir, no ha habido una disminución significativa en el periodo bajo análisis y ello se constata en el cuadro I.1. El coeficiente de Gini del ingreso total de los hogares entre 2000 y 2014 experimentó una disminución de 4.2 puntos porcentuales al pasar de 0.493 a 0.451. En general, el coeficiente de Gini del ingreso corriente total y el del ingreso total per cápita de los hogares tienden a variar al unísono a lo largo del periodo bajo análisis.

El gráfico I.1 permite visualizar algunas variaciones de interés en el coeficiente de Gini. Las mayores caídas en el coeficiente de Gini se registran cada vez que hay una crisis o

¹⁴ Cabe mencionar que, al utilizar estos datos, los resultados correspondientes no contemplan ajustes respecto al subreporte y truncamiento.

¹⁵ La razón por la cual se analiza la desigualdad en este periodo, -que Cortés y Vargas (2017) denominaron como la tercera fase de la evolución de la desigualdad o el inicio de la segunda parte del modelo de mercado-, radica en que precisamente en este periodo de acuerdo con Cortés y Vargas (2017) y Lustig (2017), la desigualdad se redujo; mientras que el gasto social presentó un incremento importante en relación a la década anterior (CEPAL, 2016b). El interés es evaluar el rol que el gasto social desempeñó en la reducción de la desigualdad.

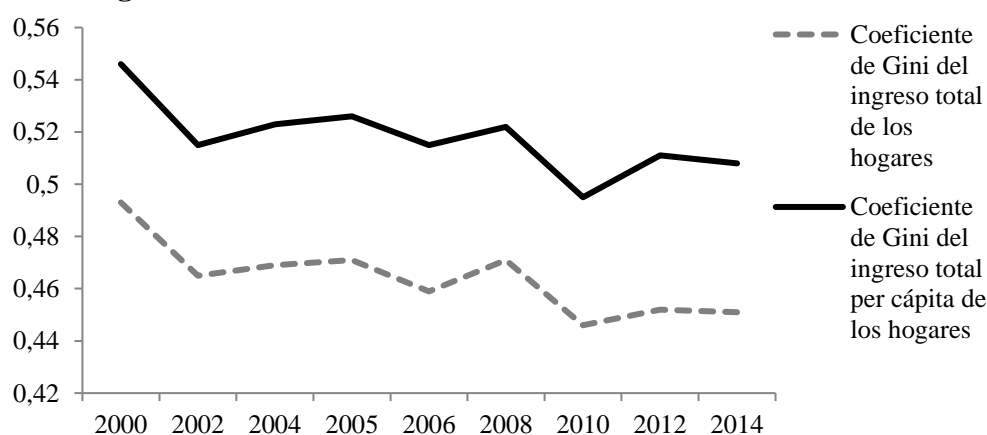
contracción económica, como en 2002: 2.8 puntos porcentuales (el primer gobierno del PAN experimentó un estancamiento económico) y 2010: 2.5 puntos porcentuales.

En la parte derecha de la curva se advierte que la crisis de 2008-2009 fue seguida por una reducción en el coeficiente de Gini asociada a una caída en la participación en el ingreso total de los hogares del décimo decil, siendo reforzado por los incrementos de las participaciones de todos los demás deciles (véase cuadro I.2). La cohesión de estos movimientos ha llevado a calificar a tales procesos como equidad por empobrecimiento (véase Cortés & Rubalcava, 1991).

En este marco, es importante saber quiénes son los actores sociales que conforman dichas categorías, de acuerdo con estudios previos (véase Cortés, 2000a) en los deciles inferiores de la distribución del ingreso en México, se encuentran los hogares pobres especialmente los que habitan en la zona rural y en pequeñas poblaciones, que tienden a complementar sus ingresos con el autoconsumo de bienes que ellos mismos producen. Por otra parte, en el décimo decil se hallan hogares que obtienen su ingreso en calidad de asalariados no agropecuarios o empresarios, por ejemplo: técnicos, funcionarios públicos o privados, comerciantes, trabajadores de la educación, entre otros (véase Cortés y Rubalcava, 1991 y Cortés, 2000a).

Gráfico I.1

Evolución del coeficiente de Gini del ingreso corriente total y total per cápita de los hogares: México 2000-2014



Fuente: Cortés y Vargas (2017) con información de la ENIGH realizadas en el años considerados.

Una probable explicación a la disminución de la participación en el ingreso total del décimo decil que ocurre en las contracciones económicas, podría deberse por una parte, a las políticas de austeridad económica aplicada por los gobiernos mexicanos que se ven plasmadas, por ejemplo, en la disminución de empleos y sueldos y salarios de profesores universitarios y

burócratas (Rubalcava, 1998) y por otra parte, al hecho de que las empresas del sector privado disminuyen costos rebajando los salarios. Entre 2012 y 2014 se observa que la disminución de la desigualdad pierde su fuerza, debido a que el coeficiente de Gini del ingreso corriente total de los hogares apenas se redujo en 0.1 puntos porcentuales, que constituye la menor reducción del periodo bajo consideración.

Los datos del cuadro I.1 muestran que en el año 2000 se necesitaba el ingreso promedio de 34 personas del primer decil para igualar el ingreso promedio de una persona del décimo decil, o equivalentemente, el 10% más rico de los hogares en México en promedio ganaban 17 veces más que el 10% más pobre. En 2002 dichas relaciones experimentan una importante caída, para ese año necesitaba juntar el ingreso promedio de 26 personas del primer decil para tener el ingreso promedio de una persona del décimo decil, o de forma análoga, se requería el ingreso promedio de 13 hogares del decil 1 para igualar el ingreso promedio de un hogar del decil 10. Estas relaciones se mantienen para el 2004.

Cuadro I.1
Coeficientes de Gini del ingreso corriente total y total per cápita de los hogares y las razones del ingreso medio del décimo decil respecto al primer decil: México 2000-2014

	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014
Gini del ingreso total de los hogares	0.493	0.465	0.469	0.459	0.471	0.446	0.452	0.451
Gini del ingreso total per cápita de los hogares	0.546	0.515	0.523	0.515	0.522	0.495	0.511	0.508
Ingreso promedio por hogar del decil X en relación al decil I	17	13	13	12	14	12	19	18
Ingreso medio por persona del decil X en relación al decil I	34	26	26	25	26	23	23	22

Fuente: Cortés y Vargas (2017) con información de la ENIGH realizadas en el años considerados.

En general, de acuerdo con los datos presentados previamente, entre 2000 y 2014 la relación entre el ingreso medio por persona del decil 10 vs el decil 1 experimentó un decremento. En el año 2000 una persona del 10% de la población más rica de México tenía un ingreso 34 veces mayor que una persona del 10% más pobre, en 2014 esta relación llegó a 22 veces.

En el siguiente cuadro se muestra el comportamiento de la participación en el ingreso total de los deciles de hogares mexicanos –previa ordenación- durante 2000-2014. Para el año 2000, el 10% de las familias más pobres en México recibieron solo un poco más del 1% del ingreso total. Entre 2000 y 2014 el primer decil incrementó su participación en el ingreso en apenas 0.6 puntos porcentuales, un factor de gran envergadura que incide en la relativa estabilidad de su participación es la baja conexión de estos hogares al mercado laboral. La

misma conclusión se puede extender para el segundo decil de hogares, debido a que durante dicho periodo su participación en el ingreso total registró un aumento de 0.7 puntos porcentuales.

En el otro extremo está el 10% de las familias con mayores ingresos cuya participación ha permanecido relativamente estable, para el año 2014 su participación en el ingreso total se incrementó en 0.9 puntos porcentuales respecto a 2012, ubicándose en niveles similares a los registrados en el 2002. En efecto, no cabe duda de que en México la brecha que separa a los más ricos de los más pobres es enorme. Se trata de un país con sensibles contrastes y con marcadas brechas de desigualdad. Tal es así, que el atributo característico de la desigualdad en el ingreso subyace en la elevada proporción del ingreso que capta el estrato más alto.

Cuadro I.2
Participación porcentual en el ingreso total de acuerdo a deciles de hogares ordenados según su ingreso per cápita: México 2000 a 2014

Deciles	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014
I	1.2	1.5	1.5	1.6	1.5	1.6	1.7	1.8
II	2.3	2.6	2.7	2.8	2.6	2.9	2.9	3.0
III	3.2	3.5	3.7	3.7	3.6	4.0	3.8	3.9
IV	4.2	4.6	4.6	4.7	4.6	4.9	4.8	4.8
V	5.4	5.6	5.7	5.7	5.7	6.0	5.8	5.8
VI	6.7	7.0	7.0	7.0	7.0	7.3	7.1	6.9
VII	8.5	8.7	8.6	8.6	8.7	9.0	8.7	8.4
VIII	10.9	11.2	11.0	11.0	11.2	11.5	11.1	10.8
IX	15.7	16.0	15.8	15.7	15.8	15.9	15.6	15.2
X	41.9	39.3	39.3	39.3	39.1	37.0	38.5	39.4
Total	100.0	100.0	99.9	100.1	99.8	100.1	100.0	100.0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). ENIGH realizadas en el años considerados.

A juzgar por el examen del conjunto de indicadores que se utilizó para analizar la desigualdad se concluye que, en general, la desigualdad en el ingreso en México durante el periodo 2000-2014 se redujo levemente. De acuerdo con Cortés y Vargas (2017), la disminución de la desigualdad que ocurre a partir de 2002, no se relacionan con nuevos cambios estructurales a nivel macroeconómico. De 2001 a 2003, se presenta un decrecimiento de la economía mexicana y a partir de allí comienza un proceso de recuperación lento que se vio afectado por el incremento en el precio de los alimentos y posteriormente, por la crisis financiera de 2008. Aunado a ello, el PIB por habitante cayó entre 2009 y 2010 a niveles menores a los registrados en 2006 y solo superó la cifra lograda en este último año, en 2014 (p. 52).

Cortés y Vargas (2017), señalan que la disminución de la inequidad durante este periodo se materializa porque el gasto social se incrementó de forma importante al pasar del 6% en 1990 a 11% en 2010, así como por la puesta en marcha de la política social que ha favorecido las transferencias monetarias condicionadas. En esta fase de evolución de la desigualdad, destaca el papel estabilizador que ha desempeñado Progresá/Oportunidades/Prospera en los ingresos de los hogares que se encuentran en los deciles inferiores, contribuyendo a reducir la intra e inter desigualdad y por consiguiente, la desigualdad global (p. 53).

1.3.1. Evolución de la desigualdad con base en ajustes a las cuentas nacionales

De acuerdo con los datos presentados previamente, el coeficiente de Gini del ingreso total en México se redujo en 4.2 puntos porcentuales entre 2000 y 2014, al pasar de 0.493 en 2000 a 0.451 en 2014. Sin embargo, esta evolución ha generado serias dudas y es cuestionada por algunos estudios que señalan que las encuestas subestiman los ingresos tanto para los hogares como para las personas, ya sea por subreporte o por individuos no encuestados.

El problema con las encuestas radica entonces, en que los hogares no reportan la totalidad de ingresos y tal subdeclaración se da principalmente en los hogares más ricos. Ello implica que la desigualdad sería mayor a la reportada por las encuestas y ocurre con frecuencia sin importar el país de que se trate.

Tal literatura analiza la desigualdad estimando la distribución del ingreso al interior del 10% más rico, con el objetivo de conocer las percepciones de los más acaudalados y señalan que no es posible realizar tal estudio sin antes hacer algún tipo de ajuste (véase Atkinson y Piketty, 2007, 2010). Por ejemplo, Salama (2015) apunta que los análisis basados en fuentes fiscales –y no únicamente en las declaraciones de ingresos- demuestran que la desigualdad en América Latina no ha variado y que los deciles más ricos no disminuyeron su participación en el ingreso total sino que tal participación se incrementó. Alude al hecho de que la desigualdad es mayor que la declarada desde los gobiernos u organizaciones transnacionales, es decir, existe una subestimación sistemática de la participación del 10% más rico en el ingreso total.

De acuerdo con el autor, dicha subestimación se debe a que parte de esta población se omite en las encuestas de hogares y mayor será la subestimación mientras más elevado sea el ingreso, por ello, es de suponerse que la distribución del ingreso está más concentrada. La razón subyace en que en la distribución personal del ingreso se consideran los ingresos recibidos por los individuos (sueldos y salarios), ingresos de trabajadores por cuenta propia, dividendos, intereses, etc. En tanto que los ingresos de la población más rica se tratan cada vez más como

ingresos de empresas que son contabilizados como ganancias y por ende, no se consideran en las encuestas como ingresos de los individuos, lo que conlleva a una subestimación de la desigualdad. Para tratar de corregir parte de la subestimación de los ingresos, frecuentemente se concilia la información de las encuestas de ingresos con la de las cuentas nacionales. A continuación, se examina lo que sucede cuando se trunca la distribución del ingreso y las principales recomendaciones derivadas de la literatura sobre el ajuste de la información de las encuestas de ingresos en México. De igual manera se analiza si los resultados y conclusiones a los que han llegado diversos estudios que examinan la evolución de la desigualdad usando cifras sin ajustes, se sostienen.

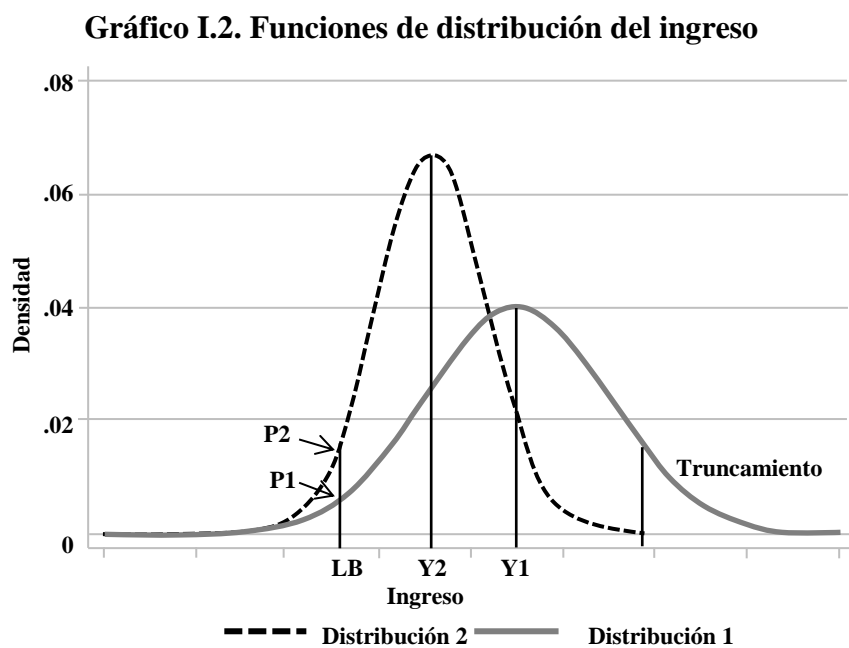
El subregistro en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)

Existe evidencia que señala que la ENIGH subestima el ingreso de los hogares en México y ello se puede constatar al comparar la cantidad total de los ingresos que las familias reportan en las encuestas con el ingreso de las cuentas nacionales. De acuerdo con Cortés y Vargas (2017), el subregistro derivado de las encuestas que recaban ingresos es producto de la subdeclaración y truncamiento. La subdeclaración ocurre cuando las personas entrevistadas reportan ingresos menores a los percibidos. Tal problema se agudiza en el caso de México en el que un porcentaje significativo de personas evaden el pago de impuestos y temen que las encuestas tengan algún vínculo con las autoridades fiscales (véase Gonzáles, Muñiz, Jiménez, Hernández, & Domínguez, 2017). Por su parte, el truncamiento surge cuando la población ubicada en los extremos de la distribución no es entrevistada.

El subregistro de los ingresos en la ENIGH como producto de la subdeclaración y truncamiento fue confirmado por Cortés (2000b), quien demuestra que el decil ubicado en la parte más alta de la distribución incluye a los hogares de clase media alta y que la ENIGH no considera a los hogares más ricos de México. Entonces, con los datos de las encuestas (sin corrección) la desigualdad medida por el coeficiente de Gini tiene un sesgo negativo, es decir, mide menos desigualdad que la observada. Para analizar lo que sucede cuando existe un truncamiento en la distribución del ingreso considérese el gráfico I.2.

La distribución 1 corresponde a la verdadera distribución, dado que incluye el ingreso de los hogares más ricos y su mediana es $Y1$. Como se observa, los ingresos de dicha distribución son mayores que los que se presentan en la distribución 2, por consecuente su mediana también será mayor. La distribución 2 es aquella que es calculada en las encuestas y su mediana es $Y2$ que es menor a $Y1$ como resultado del truncamiento y subdeclaración. P1

señala la proporción de población pobre (por debajo de la línea de bienestar) perteneciente a la distribución 1, mientras que P2 indica el número de personas pobres en la distribución 2. Por último, la línea de truncamiento indica el ingreso a partir del cual no se dispone de información, o, en otras palabras, se refiere a la exclusión de la población más rica en la ENIGH que se traduce en una subestimación de la desigualdad.



Fuente: (Cortés & Vargas, 2017).

Cortés y Vargas (2017) señalan que los hogares que por varias razones no son entrevistados¹⁶ hacen que la distribución reportada por las encuestas solo llegue hasta la línea de truncamiento y la subdeclaración produce que la curva se desplace por encima de la verdadera distribución del ingreso (distribución 1). El gráfico I.2 permite dilucidar que la dispersión de la distribución 1 es mayor que la de la distribución 2, lo que significa que una vez que se toma en consideración el ingreso de la parte más alta de la distribución, la desigualdad es mayor que la que reportan las encuestas.

Metodologías para corregir el subregistro de las encuestas de ingresos

Dado el subregistro en las encuestas de los ingresos de los hogares y de las personas, surge la idea de que esta discrepancia debe ser eliminada o al menos reducida. A continuación, se presenta una síntesis de las principales recomendaciones derivadas de la literatura para corregir la información de las encuestas de ingresos y gastos de los hogares.

¹⁶ Por ejemplo, las personas más ricas suelen rechazar cualquier tipo de encuestas especialmente aquellas que tienen que ver con sus ingresos.

El estudio de Navarrete (1960) ha sido pionero en México al comparar la cantidad de ingresos obtenidos en las encuestas de hogares y censos de población con el ingreso nacional disponible reportado en la contabilidad nacional. Sus hallazgos confirman que el ingreso procedente de las cuentas nacionales fue siempre superior a las percepciones declaradas por las familias en las encuestas.

La tesis de Navarrete respecto al subregistro de los ingresos indica que para corregir este sesgo se debe hacer los siguientes ajustes: i) agregar los ingresos en especie (transferencias, donaciones, entre otros) a los hogares con ingresos menores que sus gastos, ya que las encuestas hasta ese entonces no los consideraban; ii) añadir la diferencia entre el ingreso personal disponible (de cuentas nacionales) y el ingreso declarado en el censo y las encuestas, a aquellas familias que tuvieran ahorros, es decir, cuyos gastos no exceden sus ingresos. La razón de realizar esta última corrección se debe a que las familias de más altos ingresos suelen ocultar de forma deliberada parte de sus percepciones monetarias. Finalmente, en lo concerniente a aquellos hogares que presentan un equilibrio entre ingresos y gastos, la autora advierte que no se debe hacer corrección alguna puesto que estos hogares tienden a declarar la cantidad real de sus percepciones.

Óscar Altimir (1987), consideró oportuno que antes de analizar los determinantes de la distribución del ingreso es necesario conocer la calidad estadística de las diversas fuentes de datos. El autor diseñó un método de ajuste para corregir la información de las encuestas de hogares en México. A diferencia de Navarrete, advierte que el subregistro varía de acuerdo con el tipo de ingreso y, por lo tanto, planteó distribuir las diferencias entre los valores reportados en las cuentas nacionales y las encuestas de acuerdo con el tipo de ingreso: sueldos y salarios, rentas de la propiedad, renta empresarial y transferencias.

Los principales supuestos de su método son: i) el subregistro voluntario o involuntario está más relacionado al tipo de ingreso que al nivel de ingreso total; ii) cuando el ingreso reportado por las cuentas nacionales sea mayor al de las encuestas, dicha diferencia se considerará como el monto no reportado en cada tipo de ingreso; iii) cuando el ingreso de la encuesta sea superior al de las cuentas nacionales y no haya certeza de problemas en los métodos de levantamiento y composición de la muestra, dicho dato se considerará como válido; iv) el subregistro es proporcional al tipo de ingreso. Sus hallazgos apuntan que los ingresos totales de las encuestas tuvieron un subreporte del 25% en 1968 y un máximo de 46% en 1975. Además, tal subreporte era bajo o casi nulo en sueldos y salarios.

Cabe hacer un paréntesis y resaltar que diversos planteamientos de forma explícita o implícita manifiestan que no es necesario ni deseable el ajuste de las encuestas de hogares con cuentas nacionales. Por un lado, están aquellos autores que rechazan tal ajuste, tales como Székely (1998 y 2005) y Leyva-Parra (2004). Si bien Székely admite que las encuestas no captan adecuadamente el ingreso de la población más rica, agrega que los procedimientos para la corrección de las encuestas son arbitrarios y no es posible establecer las causas de las diferencias entre las encuestas y las cuentas nacionales (véase Székely, 1998: 253). Otros autores consideran que el ajuste no es necesario, en tal caso figuran Guerrero, López-Calva y Walton (2009) y Campos, Esquivel y Lustig (2012), la razón subyace en que pese a que las encuestas subestimen la desigualdad podría reflejar oportunamente su evolución en el tiempo, siempre y cuando se siga manteniendo el subregistro. Como se verá enseguida, la postura de Esquivel y Campos ha cambiado, ya que en una investigación llevada a cabo en el año 2013 sobre el efecto de los impuestos al decil de mayores ingresos, realizan ajustes a la ENIGH con la información de las cuentas nacionales.

Campos, Chávez y Esquivel (2013), realizan un estudio en el que estiman los ingresos de los individuos más ricos de México -dado el subreporte en las encuestas o porque no son encuestados- y con base en tales resultados calculan su tasa marginal óptima de impuesto, es decir, la tasa de impuesto que deberían pagar dado sus verdaderos ingresos¹⁷. Para ello aplican el método de Lakner y Milanovic. Su método consiste en: i) calcular el ingreso promedio por centil a partir de los datos de los datos de la ENIGH; ii) calcular el ingreso disponible promedio por persona utilizando información de las cuentas nacionales; iii) con los resultados obtenidos en i) y ii) calcular las proporciones en el ingreso total correspondiente a los primeros nueve deciles; iv) la participación del décimo decil se considera igual a 100 menos las participaciones de los deciles uno a nueve obtenido en iii) y v) para conocer la distribución en el ingreso en el último decil se debe realizar la interpolación con la función de Pareto.

Por su parte, Del Castillo (2015) en su estudio supone que la diferencia entre la ENIGH y las cuentas nacionales subyace únicamente en la subdeclaración y realiza el ajuste para el ingreso de las personas. Su propuesta de ajuste a la información del ingreso de las encuestas consiste en: i) reordenar las fuentes de ingresos de la ENIGH y ii) distribuir las diferencias entre las cuentas nacionales y encuestas para cada tipo de ingreso: sueldos y salarios, ingresos por trabajo independiente, ganancias, intereses, rentas y dividendos.

¹⁷ Los hallazgos de Campos et al. (2013), sugieren que de implementarse las tasas óptimas de impuestos, la recaudación correspondiente a los impuestos directos aumentaría en un 7%.

Finalmente, Cortés y Vargas (2017) basándose en diversas propuestas para corregir la información de las encuestas, realizan varios escenarios con posibles rangos de subdeclaración y truncamiento y sus efectos en la desigualdad en México entre 2008 y 2014. Su método consiste en: i) calcular la diferencia entre los ingresos de los hogares registrados en la ENIGH y el total de ingresos de acuerdo con las cuentas nacionales; ii) para distribuir las diferencias encontradas en i) resulta esencial calcular previamente la proporción de riquezas de los individuos que figuran en la lista de Forbes en relación a la riqueza total de México para cada año analizado; iii) una vez que se modifica la base se procede a estimar el truncamiento (bajo el supuesto de que se genera únicamente en la parte alta de la distribución que no abarca la ENIGH) y la subdeclaración y, iv) realizado lo anterior se procede a calcular los deciles de ingresos y generar medidas de desigualdad.

Principales resultados de la evolución de la desigualdad en México con base en ajustes a las encuestas de ingresos

Los resultados de Del Castillo (2015) en su investigación sobre la magnitud de la desigualdad en el ingreso en México, señalan que la concentración del ingreso es aún más crítica que la calculada en la ENIGH. De acuerdo con el autor, en 2012, el coeficiente de Gini con los ajustes realizados fue de 0.68 en lugar de 0.452, que es el valor que reporta la ENIGH sin ajustes. Al realizar tal ajuste desde 1950 a 2012, inflando el ingreso corriente total de las encuestas con base en el ingreso registrado en cuentas nacionales, halla que el coeficiente de Gini se ha incrementado en los últimos 20 años de este periodo. Tal estimación también muestra que la participación en el ingreso total de los hogares del décimo decil se incrementó de 50% en las décadas 1950-1960 a 60% en los primeros años de los 2000.

Siguiendo esta línea, el trabajo desarrollado por Cortés y Vargas (2017) consiste en plantear supuestos para ajustar las encuestas de hogares por truncamiento y subdeclaración. Sus simulaciones arrojan como resultado que el efecto del truncamiento en la información es mayor que el de la subdeclaración, por lo tanto, el coeficiente de Gini será superior en el primer caso. Tal hallazgo se comprende de manera fácil si se considera que corregir el truncamiento implica reconstruir el extremo derecho de la función de distribución del ingreso, es decir, incluir los valores no observados en la distribución; en tanto que la subdeclaración se soluciona aumentando las cantidades de ingresos reportadas por los individuos. En ambos casos la desigualdad post-corrección será mayor a la original.

La simulación que realizan los autores permite determinar qué tan sensible es la desigualdad ante los escenarios planteados. Por ejemplo, en la simulación que se realiza bajo el supuesto de que la subdeclaración es proporcional al ingreso del quinto a décimo deciles, los resultados son los siguientes: i) con un rango del 100% de subdeclaración en los datos y 0% de truncamiento, los coeficientes de Gini en el 2008 y 2014 son 0.594 y 0.595; ii) con 0% de subdeclaración y 100% de truncamiento, el coeficiente de Gini en 2008 es 0.754 y 0.818 para 2014. En contraste con el coeficiente de Gini reportado en la ENIGH (sin ajuste) de 0.451 en 2014.

De acuerdo con Cortés y Vargas (2017), el ajuste de los ingresos de las encuestas a cuentas nacionales no es la única forma para obtener una medida adecuada de la evolución de la desigualdad en México. Si el subregistro y sus respectivas fuentes que lo sustentan (truncamiento y subdeclaración) se mantienen en el tiempo, pese a que se subestime la desigualdad, la ENIGH puede constituir una buena medida para examinar los cambios que ha presentado a lo largo del tiempo sin necesidad de que se realice la corrección por subregistro. Para el caso de México, de acuerdo con los autores, mediante la ENIGH sin correcciones se puede obtener una buena aproximación de la evolución de la desigualdad solo desde la década de los noventa hasta 2006. A partir de ese año existe una disminución sistemática de la cobertura de las encuestas en contraste con las cuentas nacionales, lo que hace sospechar que desde el año 2008 el subregistro se ha incrementado y por consiguiente genera dudas sobre el comportamiento de la desigualdad calculada con base en la ENIGH.

Si el subregistro varía de levantamiento a levantamiento se torna necesario realizar el ajuste de las encuestas. Para que tal ajuste sea adecuado deberá realizarse respecto a cada uno de los componentes del ingreso: remuneraciones de trabajo, ingresos por trabajo independiente, rentas de la propiedad, transferencias e ingresos no monetarios. Caso contrario no es posible realizar un análisis de la desigualdad en México e identificar las fuerzas que actúan sobre ella.

Hecha esta revisión, en el desarrollo del presente trabajo se evalúa el efecto redistributivo del gasto social en México solo para el año 2016. Esto principalmente por los cambios operativos que se implementaron en la captación del ingreso en la ENIGH 2016 (véase (INEGI, 2016a). La ENIGH 2016 que inicia una nueva serie histórica da cuenta de acciones de mejora operativa en su levantamiento y una muestra más amplia. Por consiguiente la nueva forma de captar la información de los hogares podría generar un problema de comparabilidad con las mediciones de ingresos de los levantamientos anteriores.

Capítulo II: El gasto social en México

2.1. Caracterización y alcance de la política social en México

En la sociedad contemporánea la distribución y redistribución de los recursos en la sociedad se lleva a cabo, por una parte, a través del mercado que determina el ingreso primario de los individuos y por otra, mediante el Estado a través de la acción de la política social, entre otras vías. La operación de la política social tiene la posibilidad de cambiar el acceso a los recursos que se deriva principalmente del mercado, ya sea concediendo o complementando el ingreso de aquellos individuos cuyo ingreso original de mercado es bajo.

La política social suele constituirse por una serie de programas que tienen la finalidad de mejorar el bienestar de la población al disminuir la pobreza y la desigualdad; inicia mediante un proceso de redistribución, es decir, se establecen impuestos a la sociedad, cuya recaudación pasa a formar parte de los recursos que van a ser ejercidos mediante el presupuesto público. De allí, que analizar la forma en la que se ejecutan los programas sociales es indispensable para comprender qué tan efectiva es la disminución de la desigualdad en el ingreso mediante esta vía.

La política social siempre ha resultado ser un tema de gran debate debido a que implica una distribución significativa de los recursos en la sociedad¹⁸. Empero, tal como se vio en apartados previos existe un cuerpo importante de literatura que demuestra que mediante la misma se logra contribuir a la disminución de la desigualdad en el ingreso. La política social tradicionalmente ha operado a través de la prestación de servicios (particularmente educación y salud) y las transferencias en efectivo a la población.

Otro aspecto relevante de la política social es respecto a los beneficios que ofrece, los cuales pueden esquematizarse en dos grandes modalidades. Por una parte, están los beneficios universales que son aquellos que se otorgan a todas las personas sin considerar su nivel de ingreso, es decir, se conceden sobre la base de la ciudadanía para todos los miembros de un país. Sin embargo, están también los beneficios con un rango de universalidad limitada pero que tienden a ser más universales que focalizados, por ejemplo, la seguridad social cuando es otorgada únicamente a aquellos individuos que forman parte del mercado laboral formal.

En el otro lado del espectro de la política social se encuentran los programas focalizados que tienen la peculiaridad de otorgar beneficios a los grupos sociales más vulnerables. Por ejemplo, aquellos que por condiciones históricas, étnicas, geográficas y educativas se

¹⁸ Para profundizar en el tema véase (Orszag & Snower, 1997).

encuentran en situación de pobreza. Entre otros criterios de focalización de las acciones públicas están la edad, género, discapacidad, madres solteras, población analfabeta, etc.

En México, la política social opera fundamentalmente a través de los programas de transferencias económicas y las políticas que permiten el acceso a servicios sociales. La parte de la política social que consiste en las transferencias en especie se concentra primordialmente en dos áreas. Por una parte, está el gasto social en educación ya que la educación básica es cubierta de forma casi universal. Por otro lado, está también el gasto en salud, substancialmente mediante la seguridad social, el Seguro Popular, los servicios de salud para población abierta y el IMSS-Prospera. Este último constituye un mecanismo que busca brindar protección a la población que no tiene acceso a los servicios de salud provenientes de la seguridad social.

El abordaje de la política social ha abarcado los ámbitos federal, estatal y local y los alcances han ido desde lo universal a lo focalizado y, por supuesto, algunos de estos programas han tenido perspectivas étnicas o de género. En este apartado se realiza una breve revisión de la evolución de la política social en el contexto mexicano desde 1970 hasta la consolidación de la política social durante la primera década del nuevo siglo. Esto prepara el terreno para un análisis prolijo de la composición del gasto social y de los principales programas sociales contemporáneos en México.

i) Desarrollo compartido: La política social en México durante 1970-1982

Los programas dirigidos a disminuir la pobreza y la desigualdad en México han tenido distintos enfoques y alcances, especialmente desde 1970. Pese a que la pobreza y la desigualdad son problemáticas sociales históricas con orígenes estructurales, es en el contexto de la crisis del modelo de sustitución de importaciones cuando se instrumenta una serie de programas y acciones destinadas a brindar atención a la población en condiciones de pobreza, particularmente en el ámbito rural. En esta primera etapa de la política social que abarca desde 1970 hasta inicios de los años ochenta, la estrategia de desarrollo de este periodo se conoció como *desarrollo compartido* e implicó un considerable aumento del gasto público encauzado hacia la infraestructura económica y social del país (véase Gollás, 2003). Los programas más sobresalientes son: el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER), que comenzó en 1973 y la creación de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), creado en enero de 1977. El PIDER fue un programa de apoyo a la producción y organización de las comunidades rurales a fin de que las inversiones realizadas en ellas fueran autofinanciables, esto es, impulsar un proceso de desarrollo rural que

se mantenga por sí solo. Por su parte, COPLAMAR tenía como objetivo mejorar las condiciones de vida de la población a través del impulso de una mayor aplicación de recursos en materia de salud, educación e infraestructura, particularmente en las zonas rurales marginadas para promover un desarrollo regional más equilibrado.

En el gobierno de López de Portillo (1976-1982), se dedicó una parte significativa de los ingresos petroleros a iniciativas para mejorar las condiciones de vida de la población (véase Yaschine, 2015). En la posterior década permaneció esa perspectiva y en un esfuerzo por lograr la autosuficiencia alimentaria en alimentos básicos (tanto del sector agropecuario como del pesquero), en 1980 se crea el Sistema Alimentario Mexicano (SAM). Este programa concedió incentivos para la extensión del cultivo en las poblaciones más pobres y subsidios para el consumo de alimentos. El SAM también fue un programa focalizado en los pobres rurales, lo que conllevaría a mejorar la cantidad y calidad del consumo alimentario de tales zonas y por consiguiente, disminuir su pobreza alimentaria. Será a partir de 1988, en el que la dimensión del problema de la pobreza producirá nuevas argumentaciones respecto al diseño de la política social, particularmente en su parte asistencialista.

ii) Apostándole al mercado: La política social mexicana durante 1982-1990

Durante la década de los ochenta, en el contexto de la crisis de la deuda externa, en México se adoptó un conjunto de medidas de ajuste estructural diseñadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI). Tales medidas se caracterizaron por profundas reformas estructurales que buscaban modificar de forma significativa la estructura de la economía -que comprende áreas relacionadas entre sí-, con el objetivo de mejorar la eficiencia del sistema económico.

En el gobierno de De La Madrid (1982-1988), para hacer frente a la crisis de deuda de 1982 se realiza un drástico ajuste fiscal con el fin de estabilizar la economía. Entre 1982 y 1983, ante las reformas económicas establecidas, se desarticulan los programas PIDER, COPLAMAR y SAM. En la aplicación de las medidas de ajuste estructural aparecieron tensiones crecientes como el recorte del gasto social. De acuerdo con los datos de la OCDE (1992), el gasto en educación como porcentaje del PIB entre 1980 y 1988, experimentó un descenso de 0.5 puntos porcentuales al pasar de 3.1% en 1980 a 2.6% en 1988. Por su parte, el gasto en salud, en 1980 representó 3.5% del PIB mientras que en 1988 se ubicó en 2.8%, reportando un decremento de 0.7 puntos porcentuales. Finalmente, el gasto público en desarrollo rural, durante el mismo periodo registró una caída de 2.1 puntos porcentuales, ya que en 1980 significó el 3.1% del PIB en tanto que en 1988 fue del 1%. Como consecuencia de ello, la política social en México se

vio afectada, puesto que además de desarticularse los programas creados en la década de los setenta, también se pasa de subsidios generalizados a focalizados. A pesar de diversos esfuerzos de naturaleza ortodoxa, no se obtuvieron los resultados que de ellos se esperaba. Las medidas de ajuste estructural generaron significativos costos sociales. De acuerdo con Hernández Laos (1992), entre 1981 y 1988 a nivel nacional la incidencia de la pobreza (número de personas pobres expresado como porcentaje de la población total) se incrementó de 48.5% a 59%.

El recorte del gasto social en los años ochenta generó un retroceso de los avances logrados en la década anterior, en materia de bienestar social. Ello, debido a que entre 1968 y 1981, la incidencia de la pobreza a nivel nacional se redujo en 24.1 puntos porcentuales, al pasar de 72.6% a 48.5% (Hernández, 1992: 408). Más tarde, se combinaron políticas asistencialistas y focalizadas, lo que se vio cristalizado en la creación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), en diciembre de 1988. Entre los propósitos fundamentales de tal programa estaban los de mejorar los niveles de vida de la población, con énfasis en los aspectos de educación y salud, así como impulsar obras de infraestructura básica (por ejemplo, agua potable, alcantarillado y electricidad) y la regulación de la tenencia de la tierra y vivienda.

La política social durante la crisis: 1990-1997

Los años noventa iniciaron con la implementación de los instrumentos de política económica enmarcados en el denominado Consenso de Washington. Desde mediados de la década de los noventa, sin que ocurra un cambio sustantivo en lo concerniente al mercado como principal proveedor y distribuidor de los recursos en la sociedad, nuevas herramientas de política social empiezan a ser probadas, a fin de hacer frente a los persistentes niveles de desigualdad y pobreza. En el contexto de la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se crea PROCAMPO en 1993, programa que busca dinamizar la demanda y activar los mercados locales a través de la implementación de subsidios directos focalizados en los productores de granos básicos.

Nuevamente, un escenario de crisis y cambios políticos forzó a la modificación de la política social: la crisis económica de México de 1994 derivó en una cuantiosa fuga de capitales y provocó una fuerte variación del tipo de cambio y el colapso de la economía del país. De acuerdo con Tello (2010), el crecimiento del PIB real en 1995 fue de -6.2%. Por su parte, en lo referente al aspecto social, la pobreza alimentaria y patrimonial aumentó entre 1992 y 1996 en 16 y 15.9 puntos porcentuales, respectivamente (Tello, 2010). Ello dejó entrever que los esfuerzos realizados habían sido insuficientes para combatir las causas estructurales de la

pobreza. Dada esta situación, en 1997 se pone en marcha el Programa de Educación, Salud y Alimentación, mejor conocido como PROGRESA, un Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC). El programa estaba focalizado en los grupos más vulnerables, aquellos en condiciones de pobreza extrema. ProgresA conjugó apoyos educativos y para la salud con transferencias monetarias dirigidas a mejorar el consumo de las familias. Uno de los aspectos innovadores del programa, radica en su enfoque de género puesto que la ayuda económica se otorga directamente a las madres de familias.

Siglo XXI: ¿Un nuevo giro de la política social?

Hacia fines de la década de los noventa, la política social en México cambia de signo, caracterizada por una serie de modificaciones: se expande la política social focalizada y en este contexto, como se mencionó anteriormente, se establece ProgresA como una herramienta clave. Con este programa se busca detener la transmisión intergeneracional de la pobreza a través de la garantía de cierto nivel básico (por lo general, mínimo) de ingresos monetarios y del desarrollo del capital humano de las familias más vulnerables. Los PTMC se caracterizan por entregar transferencias monetarias directas e implementar condicionalidades para la recepción de tal beneficio. Las condicionalidades están centradas especialmente en la asistencia escolar y los controles de salud (CEPAL, 2014; OIT-CEPAL, 2014 y Cecchini y Atuesta, 2017).

A partir del 2002, ProgresA cambia su nombre a Oportunidades y en 2014 se da el paso de Oportunidades a PROSPERA. Oportunidades tenía como finalidad potenciar las capacidades de las familias más pobres para que puedan alcanzar una mejor calidad de vida. Los objetivos generales del programa, fueron los siguientes: 1) desarrollar el capital humano de los integrantes de las familias en situación de pobreza extrema mediante los componentes de educación, salud y alimentación; y, 2) reducir la pobreza de ingresos a través de la entrega de las transferencias en efectivo (Coordinación Nacional de Oportunidades, 2003 y Yaschine, 2015). En 1997, el programa beneficiaba a 300.000 familias, en 2002, Oportunidades incrementó la cobertura a 4.2 millones de familias (Levy & Rodríguez, 2005) y al cierre del 2017 Prospera tenía 6.6 millones de familias beneficiarias. La transición de ProgresA a Oportunidades también se caracterizó por la ampliación hacia las zonas urbanas.

Entre otros programas que entregan transferencias a los hogares, se encuentra el Programa de Apoyo Alimentario (PAL), creado en 2003, con el objetivo de proveer ayuda a aquellas personas pobres que no disponen de las condiciones para lograr una alimentación

adecuada y que además, no eran atendidos por el Programa Oportunidades¹⁹ -debido a que las localidades en las que habitan no disponen de los servicios básicos de educación y salud que permitan la operación del programa de forma completa-. En 2014, la Coordinación Nacional PROSPERA pasó a ser la responsable de su administración y operación (Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, 2015a) y en 2016 el PAL se fusionó con PROSPERA.

Otro programa social que entrega recursos monetarios a los hogares es el Programa Empleo Temporal (PET), que ha funcionado desde mediados de los noventa. Este programa otorga apoyos a personas de 16 años en adelante que enfrentan la pérdida o baja temporal de sus ingresos debido a situaciones económicas poco favorables o desastres naturales y la corresponsabilidad consiste en la participación de estas personas en proyectos del programa (SEDESOL, 2016). El apoyo económico que otorga el PET equivale al 99% de un salario mínimo general diario vigente (SEDESOL, 2018).

Por otra parte, el Programa Pensión para Adultos Mayores (PAM) que tiene sus antecedentes en el programa 70 y más -puesto en marcha en 2007-, tiene como fin proteger a una parte de la población vulnerable constituida por los adultos mayores pobres. Así, su objetivo principal es asegurar un ingreso mínimo y protección social a sus beneficiarios (adultos mayores de 65 años en adelante) (SEDESOL, 2016). Los apoyos económicos que ofrece el programa son 580 pesos mensuales (cada bimestre) y 1,160 pesos (pago único) que se otorga al representante del beneficiario cuando este fallece (SEDESOL, 2016). En cuanto a su cobertura, hasta 2011 el programa tenía como población objetivo las localidades de hasta 30.000 habitantes. A partir de 2012, el programa extendió su cobertura a todas localidades urbanas y rurales de México y el criterio de elegibilidad se basa en aquellas personas que no cuentan con una jubilación o pensión contributiva (SEDESOL, 2013).

2.2. Nivel, orientación y tendencias recientes del gasto público social: ¿cuánto se gasta?

Los diferentes escenarios de inestabilidad económica en México que tuvieron lugar a finales de los años noventa -déficit en cuenta corriente, fuga de capitales, incremento de la inflación y paralización de la economía mundial en 2000- pusieron en evidencia que la aplicación de los esquemas hasta ese entonces vigentes, habían tenido efectos limitados y por consiguiente, logrado escasos avances en materia de superación de la pobreza. También se constató que la crisis, por lo general, ocasiona una desorganización de los servicios sociales y simultáneamente, los índices de pobreza se disparan. Ello, generó un impulso en la reformulación de la política

¹⁹ O que por alguna otra razón carecen de atención por parte del gobierno federal.

social en general y en particular, de aquellas políticas para favorecer procesos sostenidos de disminución de la pobreza. A través de estas nuevas perspectivas también se pretende combinar el objetivo de abatimiento de la pobreza con la disminución de la desigualdad y acciones para favorecer la cohesión social. Dado el anterior marco, lo importante es analizar los mecanismos que se han utilizado para hacer frente a los persistentes niveles de pobreza y reducción de la desigualdad.

Antes de revisar de forma más detalla la composición del gasto social, en esta y las próximas secciones, es importante que en primera instancia se exponga la evolución de dicho gasto en términos generales, para poder contextualizar cómo se han distribuido los recursos durante el periodo bajo revisión. En el gráfico II.1 se observa la evolución reciente del gasto social del gobierno central y del sector público no financiero de México, entre los años 2000 y 2015²⁰.

El gasto del gobierno central²¹ se compone de los gastos provenientes de la administración central, entidades descentralizadas, fondos extrapresupuestarios y fondos de seguridad social (sistema público). Mientras que el gasto del sector público no financiero comprende el gasto consolidado del gobierno central, los gobiernos subnacionales y las empresas públicas no financieras

Se aprecia que la prioridad fiscal²² del sector público no financiero y del gobierno central son similares a inicios de la década de los 2000. Sin embargo, en los últimos años el crecimiento de la prioridad fiscal de ésta última cobertura institucional, o, la importancia de tales recursos en el gasto público total, ha sido mayor. Durante la primera década y media, la participación porcentual del gasto social en el gasto público total del gobierno central experimentó un crecimiento de 11.01 puntos porcentuales; mientras que la prioridad fiscal del gasto social en el sector público no financiero, permanece casi invariable. Su crecimiento durante el mismo periodo fue de apenas 3.54 puntos porcentuales. El nivel de gasto social de México alcanzado en 2015, representa el 54.57% del gasto público total del gobierno central, siendo el punto más

²⁰ Como ya se había mencionado en el capítulo anterior, el motivo por el cual se analiza este periodo se debe a que de acuerdo con ciertas posturas como las de Lustig, et. al (2017) y Cortés y Vargas (2017), la desigualdad disminuyó, en tanto que el gasto social se incrementó de forma significativa en comparación con la década precedente (véase CEPAL, 2016b). En línea con lo antes mencionado, resulta oportuno analizar la tendencia de la desigualdad en la distribución del ingreso en México durante estos años y determinar qué papel ha desempeñado el gasto social en la evolución de la misma, a fin de tener una panorámica para el año de análisis de este estudio (2016).

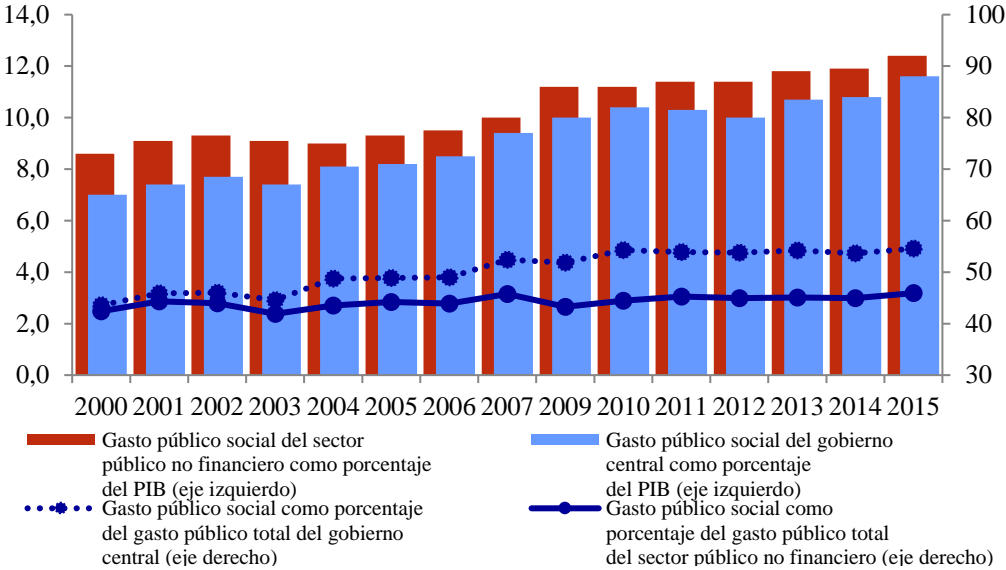
²¹ Constituye el volumen de recursos dedicados a financiar políticas sociales vinculadas a las siguientes funciones: i) educación, ii) salud, iii) protección social, iv) viviendas y servicios comunitarios, v) actividades recreativas, cultura y religión y, vi) protección del medio ambiente.

²² Participación porcentual del gasto social en el gasto público total.

alto desde 2000. Por su parte, el sector público no financiero destinó menos de la mitad (45.92%) de sus recursos al financiamiento de las políticas sociales, en ese mismo año.

Por otra parte, al examinar la evolución del gasto social como proporción del PIB mexicano, se advierte una tendencia al alza tanto en el gobierno central como en el sector público no financiero. A raíz de esta observación, se deduce que entre 2000 y 2015, la proporción del PIB que el gobierno central destinó para financiar las políticas sociales en México, reportó un incremento de 4.6 puntos porcentuales, al pasar de 7% a 11.6%. Una menor evolución se puede constatar al analizar la cobertura institucional más amplia, como es la del sector público no financiero: el incremento durante el mismo periodo fue de 3.8 puntos porcentuales.

Gráfico II.1
México: Tendencias del gasto público social del gobierno central y del sector público no financiero, 2000-2015
(En porcentajes del PIB y del gasto público total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (CEPAL). Base de datos sobre gasto social. Secretaría de hacienda y crédito público - <http://www.gob.mx/hacienda>
Elaboración propia.

El mayor incremento del monto de recursos asignados a los programas asistenciales y a la provisión de servicios sociales, para el caso del gobierno central se presenta en 2007, año en el que el gasto social se incrementó en 0.9 puntos porcentuales del PIB; para el caso del sector público no financiero el mayor aumento ocurre en 2008 (1.2 puntos porcentuales).

Finalmente, para el año 2015, el gasto social del gobierno central y del sector público no financiero alcanzaron el 11.6% y 12.4% del PIB, respectivamente, siendo los porcentajes más altos desde inicios del periodo considerado. El gasto social se está incrementando, pero se necesita mejorar tanto la cantidad como la calidad de los bienes y servicios públicos. Incrementar el gasto social es importante ya que se dispone de una mayor cantidad de recursos para llevar a cabo políticas redistributivas, pero la forma en cómo se gasta esos recursos resulta más trascendental.

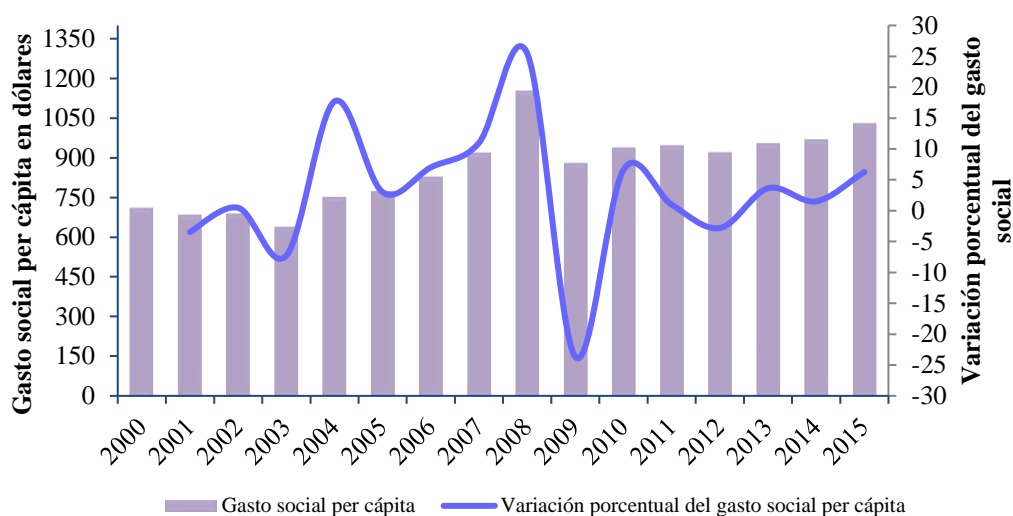
Monto de recursos públicos destinados a financiar el gasto social en México

Examinar el gasto público social en México en valores absolutos de recursos, permite complementar el análisis basado en los porcentajes del PIB, respecto a la prioridad que los gobiernos están dando a las diversas políticas sociales. Asimismo, permite tener una idea de la disponibilidad de recursos orientados al financiamiento de las políticas públicas sociales en relación al tamaño de la población. El gasto público social per cápita alcanzó en 2015 un monto de 1.026 dólares (a precios constantes del 2010), como se puede observar en el siguiente gráfico, este monto representa un incremento de alrededor del 45% respecto al registrado en el año 2000. En promedio, el gasto social per cápita durante el periodo analizado es de 859 dólares. En el 2008, el gasto social por habitante alcanza el mayor nivel registrado durante 2000-2015, siendo este de 1.150 dólares, lo que representa un crecimiento de 25.5% en relación al del año precedente.

Cabe agregar que esta variación atípica obedece al hecho de que en México, en 2008, se implementó la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) (véase Cámara de Diputados, 2009). Mediante esta ley se establece el diseño de un nuevo sistema de pensiones, que funciona mediante capitalización con contribuciones definidas, posibilidad de aportaciones voluntarias y aportaciones del Gobierno Federal. De allí, que el incremento del gasto fue resultado de la emisión de bonos de reconocimiento pensionario. El proceso para que los 2 millones 72 mil 518 trabajadores derechohabientes del Instituto que estaban activos -hasta la entrada en vigor de la nueva Ley- optaran por el antiguo sistema de reparto o el nuevo sistema de cuentas individuales, concluyó el 14 de noviembre de 2008. Como resultado de dicho proceso, el 14% de los trabajadores optaron por el régimen de cuentas individuales. En 2008, se reconoció un total de 220.479 millones de pesos como pasivos pensionarios, equivalente a 1.8% del PIB.

Gráfico II.2

México: Evolución del gasto social por habitante y su variación porcentual
(En dólares de Estados Unidos a precios constantes de 2010 y en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (CEPAL). Base de datos sobre gasto social. Secretaría de hacienda y crédito público - <http://www.gob.mx/hacienda>
Elaboración propia.

Gasto social de México por funciones: 2000-2015, ¿en qué se gasta?

Al analizar el gasto social por funciones sociales, a nivel del gobierno central, se aprecia que la protección social, educación y salud, siguen siendo las funciones que capturan la mayor cantidad de recursos (véase el gráfico II.4). Del incremento de 4.6 puntos porcentuales del gasto social en términos del PIB, durante la primera década y media, una parte importante correspondió al incremento de diferentes servicios sociales, en particular, la protección social en México (1.6 puntos porcentuales). Otra parte del incremento del gasto social se destinó a la salud y vivienda y servicios comunitarios (1.1 puntos porcentuales, en ambos casos) que también registraron aumentos significativos y, en menor medida la educación (0.8 puntos porcentuales). A continuación, se describe y examina la evolución del gasto público social por funciones, en orden de importancia:

a) Educación: La situación de esta función social refleja que entre 2000 y 2015, el porcentaje del PIB dirigido a atender las políticas sociales educativas se incrementó en 0.8 puntos porcentuales, al pasar de 3.3% a 4.1%. Al analizar la evolución del gasto en educación durante el último septenio del periodo considerado, sobresale el hecho de que su participación en el PIB se ha mantenido relativamente estable en torno al 4%. Algunos de los resultados

sociales alcanzados por estas políticas son: i) incremento de la tasa neta de matriculación²³. De acuerdo con la SEP (2018), en el caso del nivel educativo preescolar, la tasa se incrementó de 64.9% en 2005 a 74.3% en 2016; para la primaria, el aumento fue de 1.1 puntos porcentuales al pasar de 97.3% en 2005 a 98.4% en 2016; por último, en el nivel educativo secundaria la tasa neta de matriculación pasó de 76.5% en 2005 a 86.2% en 2016. Y, ii) Incremento de la eficiencia terminal (relación porcentual entre el número de egresados en un nivel educativo determinado y el número de estudiantes que ingresaron a ese nivel educativo). En la primaria, la eficiencia terminal se incrementó de 91.8% en 2005 a 98.3% en 2015; mientras que, en la educación secundaria el incremento fue de 10.7 puntos porcentuales, al pasar de 77% en 2005 a 87.7% en 2015 (SEP, 2018).

Esta sub función social es la más importante en México y representó 3.8% del PIB, en promedio, durante el periodo considerado. Al contrastar este gasto con el de otros países de América Latina –para los cuales hay datos disponibles–, se encuentra que Bolivia es el país con el mayor gasto en educación, dado que destinó el 5.8% de su PIB a esta función social en el 2015, en tanto que Brasil es quien menos recursos orienta a la educación, 0.9% de su PIB (véase CEPAL, 2018).

Si bien en México la proporción del PIB que se destina al sistema educativo, es parecido al del promedio de la OCDE (poco más del 4% en 2014, véase estadísticas de la OCDE, 2018b), cuando se pasa de indicadores relativos a absolutos tal situación se revierte de forma drástica. Por ejemplo, los recursos que México destina a los distintos tipos y niveles educativos por cada estudiante son inferiores al promedio de los países de la OCDE y ciertos países de América Latina. En 2015, el gasto por estudiante de nivel primario a superior, fue de 3.611 dólares en México frente a 10.520 dólares en la OCDE, 4.451 dólares en Brasil y 5.986 dólares en Chile (año de referencia 2016) (véase OCDE, 2018b). Por ende, dependiendo del indicador que se analice, absoluto o relativo, las conclusiones derivadas pueden ser completamente diferentes.

b) Protección social: De acuerdo a la CEPAL (2016b), el gasto en materia de protección social comprende los recursos destinados a servicios y transferencias a personas y familias con la finalidad de cubrir las siguientes subfunciones: exclusión social, familia e hijos, edad avanzada, desempleo, enfermedad y vivienda. La protección social se considera como un mecanismo fundamental para impulsar objetivos de desarrollo claves, orientados a la

²³ Cantidad de personas que de acuerdo a su edad corresponden a un nivel educativo dado y están matriculados en tal nivel educativo, expresada como porcentaje de la población total de la misma edad.

disminución de la pobreza y desigualdad, así como la protección frente a riesgos socioeconómicos que inciden en la vulnerabilidad estructural de la población más pobre.

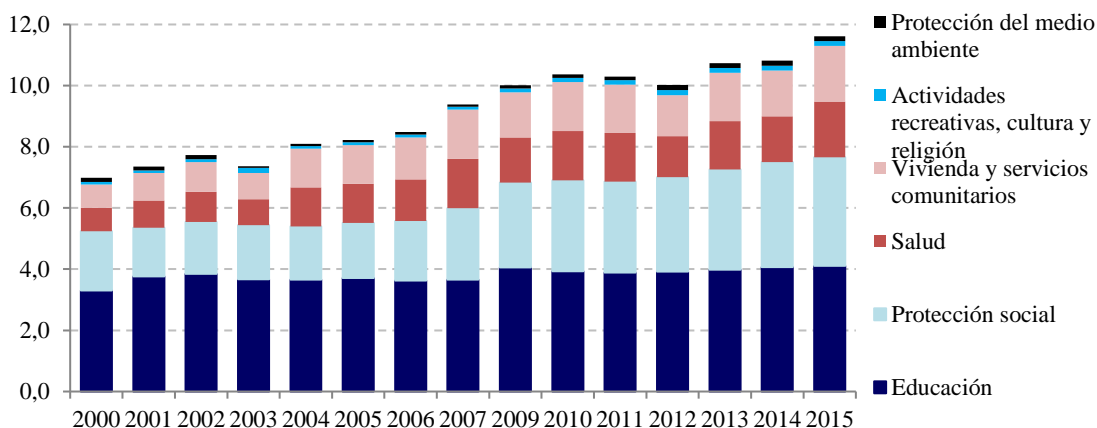
La protección social en México está conformada por un conjunto de programas sociales no contributivos y por un sistema de seguridad social contributivo. La aparición de la vía no contributiva o la asistencia social, se aceleró en el transcurso de la primera década.

En el primer septenio del periodo bajo estudio, la protección social en México presentó una limitada expansión del gasto. Empero, la tendencia general de los recursos canalizados a esta sub función, expone un aumento de 1.6 puntos porcentuales desde inicios de la década de los 2000 a 2015, es decir, un incremento de 117 dólares per cápita. En 2009, se registró un decremento de 215 dólares per cápita de los recursos designados a las políticas de protección social en relación al año previo, lo que significa una caída de 2 puntos porcentuales en su participación en el PIB. Algunos de los resultados sociales alcanzados por estas políticas son: i) Disminución de la carencia por acceso a la seguridad social. Entre 2008 y 2016, tal carencia se redujo en cerca de 10 puntos porcentuales, sin embargo, en este último año, 68.4 millones de personas presentaron esta carencia (CONEVAL, 2018a). ii) Reducción de la carencia por acceso a los servicios de salud. De acuerdo con CONEVAL (2018a), entre 2008 y 2016 esta carencia se redujo en aproximadamente 24 millones de personas. iii) Disminución en la carencia por calidad y espacios de la vivienda. Entre 2008 y 2016, se redujo en 5.7 puntos porcentuales, es decir, alrededor de 4.9 millones de personas superaron esta carencia (CONEVAL, 2018a).

De acuerdo con datos de la CEPAL (2018), el país de América Latina que mayor porcentaje de su PIB dedicó en el 2015 a la protección social fue Argentina con un 10.85% y los que menos recursos destinaron fueron Honduras y Nicaragua con un 0.6% de su PIB, cada uno; en ese mismo año México destinó el 3.5% de su PIB a tal sub función. México también se distancia del promedio de la OCDE en cuanto a la forma en la que se distribuye el gasto en protección social. Por ejemplo, el gasto público en prestaciones en efectivo de vejez y sobrevivientes como porcentaje del PIB es de 1.8% en México en 2010 (último dato disponible) y 7.7% en el promedio de la OCDE (véase OCDE 2018c).

Gráfico II.3

México: Evolución del gasto público social según clasificación por funciones del gobierno central (en porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (CEPAL). Base de datos sobre gasto social. Secretaría de Hacienda y Crédito Público - <http://www.gob.mx/hacienda>
Elaboración propia.

c) **Salud:** Esta es la tercera función social de mayor relevancia en México. Durante el primer quinquenio representó, en promedio, 1,3% del PIB. El gasto asociado a la función de salud si bien no varía mucho entre 2000-2003, en los últimos años de medición muestra una tendencia en aumento en cuanto a su importancia en el PIB, ubicándose en 1,88% en 2015, frente 0,77% en el 2000.

Algunos de los resultados sociales alcanzados por estas políticas son: i) incremento de la esperanza de vida al nacer, la cual pasó de 73,24 años en 2000 a 74,95 años en 2015 (CONAPO, 2017) y, ii) disminución de la mortalidad infantil, de acuerdo con datos del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG), entre 2000 y 2015, se redujo de 20,8 a 12,5 las defunciones de niños menores a un año de edad por cada mil nacidos vivos. No obstante, el gasto en salud sigue siendo bajo en relación a otros países de la región como Chile, donde representó el 4,4 del PIB en 2015 (CEPAL, 2018). Con respecto a la OCDE, la diferencia es aún más marcada debido a que asciende al 6% del PIB en el mismo año; de hecho, la cantidad de recursos que México destinó a la salud en 2015 es la segunda más baja en la OCDE como porcentaje del PIB (OCDE, 2018c). Los limitados recursos orientados a esta función social se ven reflejados en las diferencias del desempeño de los sistemas de salud, puesto que la esperanza de vida al nacer en el promedio de la OCDE llega a los 81 años en 2015 y 75 años en México, una de las más bajas de este grupo de países (OCDE, 2018c).

Análisis comparado: el gasto público social en América Latina

Ahora, cabe cuestionarse si el nivel y composición del gasto social en México es adecuado para lograr un mayor efecto redistributivo. Por tal razón, y, con base en los hallazgos encontrados en la literatura sobre el impacto del gasto social en la desigualdad en América Latina, se procede a realizar un análisis comparativo del porcentaje del PIB que cada uno de estos países destinan al gasto social. Se pondrá énfasis en los países que de acuerdo con Lustig (2017a)²⁴ tienen un mayor efecto redistributivo del sistema fiscal y examinar si la tendencia del elevado gasto social –en comparación con los otros países de la región-, se ha mantenido.

En el siguiente gráfico se exhibe la evolución del gasto social del gobierno central. Cabe resaltar, que lo ideal es analizar el gasto social con la cobertura más amplia del sector público, para así tener en cuenta todo el esfuerzo realizado por los gobiernos en materia de gasto social. Sin embargo, la cobertura institucional más amplia corresponde al gasto realizado por el sector público no financiero, no obstante, gran parte de los países de la región solo reportan el gasto público social a nivel de gobierno central.

La cobertura del gobierno central es amplia y compleja, está formada por un grupo de ministerios y secretarías, así como por unidades administrativas que a pesar de tener autonomía y autoridad jurídica propia, llevan a cabo sus actividades correspondientes bajo la autoridad del Gobierno Central (véase Fondo Monetario Internacional, FMI, 2014). Por ello, para el presente análisis se ha considerado el gasto social de ésta última cobertura institucional correspondiente a 21 países de la región, en un intento de emplear la mayor cantidad de datos que sean internacionalmente comparables.

Considerando el conjunto de economías, el gráfico II.4 advierte que entre 2000 y 2015 los países de América Latina pasaron de destinar un 7.7% del PIB regional -promedio simple- al financiamiento del gasto público social del gobierno central a destinar un 10.8% del PIB regional al mismo fin, siendo este el nivel más alto del periodo bajo análisis. En el año 2009 también se registró el mismo porcentaje como reacción a la crisis hipotecaria que tuvo lugar en el año 2008. Pese a ello, aún persiste la gran heterogeneidad entre países. Según datos de la CEPAL (2016b), en promedio, en el 2015 el nivel del gasto social significó el 52.58% del gasto público total de la región, el valor más alto de prioridad fiscal lograda en América Latina por las políticas sociales desde el año 2000. Este porcentaje también muestra un incremento en relación al valor reportado en el año inmediato anterior y al del 2000, de 1.26 y 6.57 puntos

²⁴ Véase capítulo 1, sección 1.1.1: principales resultados.

porcentuales, respectivamente. A pesar de los vaivenes que ha sufrido el ciclo económico en América Latina a raíz de la crisis financiera internacional de 2008-2009, la tendencia regional generalizada hasta el 2015 fue un incremento de los recursos destinados al gasto social del gobierno central. Como sostiene Ros (2009), esto probablemente se debió a la restauración o instauración de los regímenes democráticos en la región (p. 39).

A pesar de que la tendencia de crecimiento del gasto público social en América Latina se ha mantenido, los aumentos han sido más limitados en los años recientes. Ello puede constatarse al comparar el gasto social como promedio simple de la región en 2010 y 2015, que exhibe un incremento muy leve de apenas 0.5 puntos porcentuales (véase gráfica II.5). Los países que registraron incrementos significativos del gasto social en relación a su PIB durante el periodo considerado son: Trinidad y Tobago, Ecuador y Argentina, en 6.6 (2008-2015), 6.1 (2000-2015) y 5.2 (2000-2015) puntos porcentuales, respectivamente.

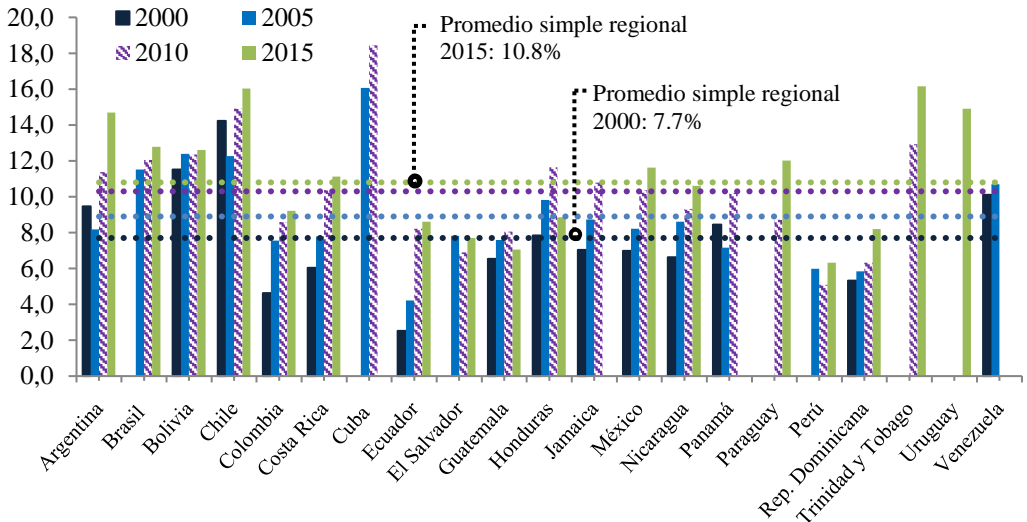
Los resultados principales que se derivan de las estadísticas disponibles son las siguientes. En los primeros años de la década de los 2000, los países que destinaron un mayor volumen de recursos al gasto social respecto al PIB fueron: Argentina (2000: 9.5%), Brasil (2001: 11.3%), Bolivia (2000: 11.5%) y Chile (2000: 14.2%). Para el año 2015, tal como se observa en el gráfico II.4, estos países siguen exhibiendo el mismo patrón, ya que siguen liderando el ranking de los países de la región que destinan un mayor volumen de recursos al financiamiento de sus políticas públicas sociales. A esta lista se suman otros países como Uruguay y Trinidad y Tobago que en 2015 exponen significativas participaciones, 14.9% y 16.2%, respectivamente. Como punto de comparación, en el año 2000, México destinaba el 7% de su PIB al gasto social y en el 2015, 11.6%²⁵.

Pese a que México reportó un aumento nada desdeñable en comparación con otros países de la región (por ejemplo, Bolivia y Brasil), sigue siendo insuficiente para alcanzar niveles de gastos social de países como Argentina, Brasil y Uruguay, que de acuerdo con Lustig (2017a) tienen un mayor efecto redistributivo. Un punto a destacar es que estos países tienen también mayores ingresos tributarios como proporción del PIB en comparación con México. En 2013, el total de ingresos tributarios expresados como porcentaje del PIB en Argentina, Brasil y Uruguay fue de 11%, 15.7% y 19.3%, respectivamente, frente a un 9.7% en México (CEPAL, 2018). De hecho, México figura como uno de los países con menor carga tributaria en la región.

²⁵ Solo en el 2015 el gasto social de México como proporción del PIB, supera al promedio regional.

Los países de América Latina que menores recursos destinaron a las funciones sociales en el primer año del periodo de evaluación, son: Colombia (4.6%), Ecuador (2.5%) y República Dominicana (5.3%). En tanto que para el año 2015, los países que invierten menos en gasto social como proporción de su PIB son Guatemala (7.1%) y Perú (6.3%).

Gráfico II.4
América Latina y el Caribe (21 países): Gasto público social como porcentaje del PIB, 2000 a 2015
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (CEPAL). Base de datos sobre gasto social. Secretaría de Hacienda y Crédito Público - <http://www.gob.mx/hacienda>
 Elaboración propia.

Ahora conviene examinar la composición del gasto social por sectores de aquellos países que presentan un mayor gasto social del gobierno central. Esto, a fin de establecer un análisis comparativo de la importancia del gasto en las distintas funciones sociales entre tales países (Argentina, Brasil, Uruguay) y México. Este tipo de análisis supone adentrarse en la orientación de la política por función social de estos países, lo que implica un paso posterior pero necesario para poder afinar los hallazgos y posibles conclusiones que de ellos se deriven.

En un análisis por funciones sociales, de acuerdo con las estadísticas de la CEPAL (2016b), en 2015, se encuentra que la protección social, educación y salud son las funciones sociales prioritarias en términos de la asignación de recursos. Argentina, Brasil y Uruguay son los países que destinan un mayor volumen de recursos a la protección social (más del 7% del PIB). La característica en común de Argentina, Brasil y Uruguay es su estructura demográfica, puesto que sus poblaciones son de las más envejecidas de América Latina, lo que incide en un mayor gasto en protección social. De hecho, sus actuales sistemas de protección social tienen un sesgo etario debido a que los recursos se concentran en los adultos mayores. En cuanto al

gasto en educación y salud, México y Uruguay figuran como los países que más recursos destinan a estas funciones sociales (México: 4.1% y 1.8%, respectivamente; Uruguay: 4.4% y 3%, respectivamente). Cabe señalar que, la educación es el ámbito prioritario de la política social, según el monto de recursos asignados (3.8% en promedio, durante 2000-2015).

Finalmente, cabe preguntarse cómo se sitúa América Latina en relación a otras regiones del mundo. Como es de esperar, al contrastar con la Unión Europea (28 países) se constata que la brecha es significativa: de acuerdo con la CEPAL (2017), en 2014, el promedio del gasto social de la Unión Europea fue de 34% del PIB frente a un 10.4% en América Latina. En cuanto a la composición de ese gasto, en la Unión Europea, la función social de mayor prioridad es la protección social que alcanza un 19.4% del PIB. En América Latina la función de mayor peso es la educación, seguida por la protección social. No es sorprendente entonces, que en los países desarrollados el efecto redistributivo del gasto social sea mayor al alcanzado en la región. El panorama que surge del análisis anterior deja en evidencia que el nivel y la estructura del gasto público social en México y en América Latina, en general, sigue exhibiendo deficiencias para atender las necesidades de los grupos sociales más vulnerables, lo que incide en lentos avances para reducir los persistentes niveles de desigualdad.

2.3. Composición del gasto social en México: Años recientes

A continuación, se expone la evolución del gasto en educación, salud y los principales programas de transferencias monetarias, que son los componentes del gasto social que capturan la mayor cantidad de recursos. Por ello, para efectos de este estudio, el gasto social se define como el gasto público en educación, salud y transferencias directas en efectivo.

2.3.1. Educación

El volumen de los recursos públicos destinados a financiar políticas educativas en México comprende el gasto en servicios educativos por nivel de educación, gasto en becas educativas y apoyos no monetarios como material didáctico, equipo escolar y libros en beneficio de los estudiantes. Como se mencionó en apartados anteriores, la educación en México constituye la principal función social en términos del PIB, lo que muestra de forma parcial el grado de compromiso que el gobierno tiene con este sector. En el gráfico II.5, se observa que un gran porcentaje del gasto total en educación se canaliza a la educación básica (preescolar, primaria y secundaria) y, en general, presenta una tendencia creciente durante el periodo bajo consideración.

En 2009, el gasto en educación básica representó el 64.35% del gasto total en educación, lo que equivale a 389.185 millones de pesos (a precios constantes de 2016); mientras que en 2016 esta cifra desciende a 61.65%. Entre 2009 y 2016, el gasto social en educación básica se incrementó en 33.204 millones de pesos, que corresponde a una variación de 8.53%. Ello se ve plasmado en la distribución de matrículas del sistema educativo público. Las escuelas públicas siguen manteniéndose como el principal proveedor de servicios educativos en México, en el ciclo escolar 2015-2016, la tasa de matrícula pública total para este nivel educativo fue del 73%, en el caso de la educación media superior²⁶ fue del 15% y 8% en la educación superior (véase gráfico II.6). Esto refleja el peso preponderante que tiene la educación básica en México. De hecho, se está ampliando el acceso a la educación inicial (educación y atención de la primera infancia).

En 2005, la tasa de matrícula de México para los niños de 4 años fue del 69%, en la OCDE este porcentaje fue de 76%. Para 2015, la tendencia se revierte, en ese año la tasa de matriculación fue del 89% en México y 87% en la OCDE (OCDE, 2016). Sin embargo, el gasto por estudiante en educación primaria sigue estando por debajo del de la OCDE. En 2015, en México, el gasto por estudiante en este nivel educativo fue de 2.874 dólares (PPP), mientras que en el promedio de la OCDE fue 8.631 dólares (OCDE, 2018b).

Por otra parte, el gasto en educación media superior (bachillerato o sus equivalentes) como porcentaje del gasto total en educación, se elevó de 11.33% en 2009 a 13.74% en 2016. Este último porcentaje solo fue levemente superior al registrado en 2014. En promedio, durante 2009-2016, se destinó aproximadamente 82.690 millones de pesos a las políticas educativas relacionadas con la educación media superior. Los países de la OCDE gastan al año una media (10.010 dólares PPP en 2015) de 3 veces más de lo que México gasta por estudiante de la educación total secundaria (3.129 dólares PPP en 2015). Esta baja cantidad de recursos se manifiesta en el bajo porcentaje de graduación de la educación secundaria superior²⁷; la OCDE (2018b) estima que de acuerdo con los patrones actuales, en promedio, en todos los países de la OCDE el 81% de los jóvenes se graduarán de la educación secundaria superior antes de los

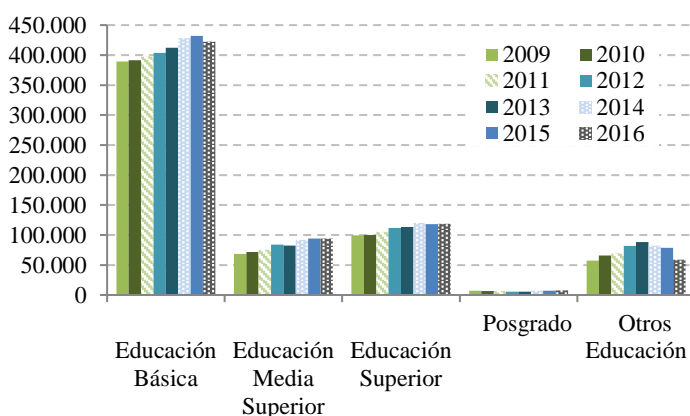
²⁶ O, educación secundaria superior de acuerdo con la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE).

²⁷ Este es un nivel educativo conforme a la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE). Según la OCDE (2017a), la educación secundaria superior corresponde a una mayor especialización que en la educación secundaria inferior. Donde la educación secundaria inferior, se produce al finalizar la educación primaria y su duración típica es de 3 años. La duración típica de la educación secundaria también es de 3 años. En México, este nivel educativo es equivalente a la preparatoria.

25 años, en México esta cifra alcanza apenas el 57%, mientras que en países como Corea llega al 94%²⁸.

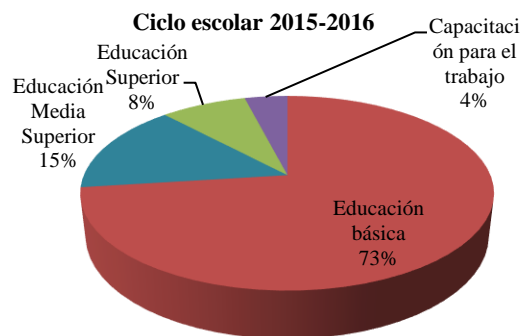
El segundo rubro de mayor importancia es el gasto en educación superior. En 2009, México gastó un total de 99.357 millones de pesos en educación superior, cuya importancia en el gasto total en educación fue de 16.46%. Para 2016, el monto de recursos destinados a ese nivel educativo fue de 118.518 millones de pesos, alcanzando el 17.30% del gasto total en educación. En 2015, México gastó 8.170 dólares por estudiante en instituciones de educación superior, considerablemente por debajo al promedio de la OCDE de 15.656 dólares (véase OCDE, 2018b).

Gráfico II.5
Composición del gasto social en educación, 2009-2016 (En millones de pesos de 2016)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Elaboración propia.

Gráfico II.6
Distribución de la matrícula del Sistema Educativo Nacional (Público)



Fuente: Secretaría de Educación Pública, 2016. Elaboración propia.

De acuerdo con la OCDE (2016), la tasa de graduación media en toda la educación terciaria en México aumentó de 17.98% en 2005 a 25.05% en 2014. No obstante, este valor se encuentra muy por debajo al de todos los países de la OCDE y de la UE22, que en 2014 llegó a 49.1% y 44.9%, respectivamente. La importancia del aumento de la tasa de graduación de educación terciaria se ve plasmada, por ejemplo, en el hecho de que los adultos con niveles educativos más elevados, tienen más posibilidades de estar empleados en comparación con aquellos cuyos niveles de estudios están por debajo de la educación media superior. En 2016, la tasa de empleo de los adultos de 25 a 34 años con educación terciaria fue 80%, mientras que la tasa de empleo de educación secundaria superior fue de 70% para los adultos del mismo

²⁸ En este país el gasto por estudiante de la educación total secundaria es 12.202 dólares (PPP) en 2015. La cifra más elevada es la de Luxemburgo, 20.413 dólares (PPP), sin embargo, la tasa de graduación secundaria antes de cumplir los 25 años solo llega al 77%.

grupo de edad (véase OCDE, 2017a). En la OCDE, estas cifras ascienden a 83% y 76%, respectivamente.

El último grupo del Sistema Educativo Nacional (SEN) denominado “posgrado”, está conformado por especialidad, maestría y doctorado. El gráfico II.5, muestra que se dedica un menor volumen de recursos a este nivel educativo. Los desembolsos destinados a los estudios de posgrado en 2009 llegaron a 6.920 millones de pesos, con una participación promedio en el gasto total educativo de apenas 1.14%. Entre 2009 y 2016, este gasto se incrementó en 521 millones de pesos.

En la OCDE en 2016, el 12% de las personas de 25 a 64 años contaban con una maestría como su máximo logro educativo, en México fue apenas el 1% (OCDE, 2018b). Y de aquellos que contaban con doctorado, en el promedio de los países de la OCDE, el 91% estaban empleados; en México tal porcentaje fue del 80%.

Distribución del gasto social en becas educativas

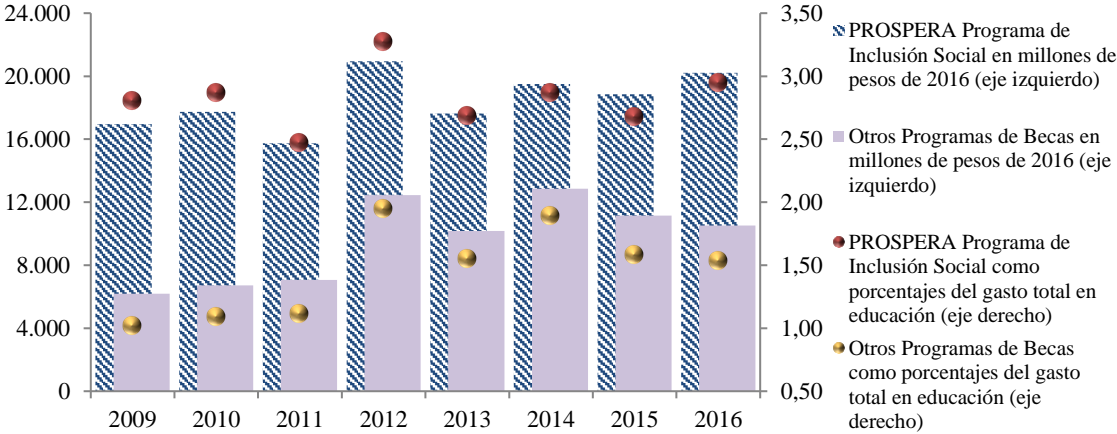
Al desagregar el gasto en educación se obtiene el gasto en becas educativas. El siguiente gráfico muestra la asignación de recursos públicos a becas del Programa PROSPERA y otros programas de becas, en millones de pesos y como porcentaje del gasto total en educación. De este análisis se desprenden las siguientes conclusiones: en 2009, las becas otorgadas por el Programa Prospera llegaron a un total de 16.965 millones de pesos (precios constantes del 2016), o, alrededor del 3% del gasto total en educación en ese año. En 2016, se presenta un aumento de 3.240 millones de pesos respecto al gasto del año 2009, es decir, un crecimiento de 0.14 puntos porcentuales como proporción de los recursos totales para financiar las políticas educativas. La participación porcentual promedio de otros programas de becas en el gasto total en educación, en el periodo 2009-2013, fue de 1.47% (9.638 millones de pesos). El mayor crecimiento tanto de las becas otorgadas por el Programa PROSPERA como el de otros programas de becas, se presenta en 2012, 33.15% y 76.18%, respectivamente.

De acuerdo con la Secretaría de Educación Pública (SEP) (2012), en el ciclo escolar 2011-2012, se otorgaron 7'966.186 becas, lo que significa un aumento de 29.9% en relación a las entregadas en el ciclo escolar previo. Las becas otorgadas beneficiaron al 31.8% de los estudiantes matriculados en instituciones públicas en todos los niveles educativos, la información segregada indica que: i) se benefició al 26.6% de la matrícula pública de educación básica, ii) 55.8% de la matrícula pública de educación media superior y, iii) 38% de la matrícula de educación superior. Para el ciclo escolar 2015-2016, de acuerdo con datos de la SEP (2016),

la cobertura del programa de becas alcanzó alrededor de 7.7 millones de becas. Tales becas, se canalizaron fundamentalmente a través del programa PROSPERA, el cual distribuyó el 80.2% del total de becas. El Programa de Becas de Educación Media Superior (PROBEMS) contribuyó con 7.8% y el programa de Becas de Manutención de educación superior concedió el 5.7% de los recursos destinados para tal fin. Otros programas de becas de educación básica, media superior y superior, participaron con el 6.3% de los restantes apoyos.

En educación básica se otorgaron becas a 5.1 millones de alumnos, dichas becas se distribuyeron principalmente mediante PROSPERA Programa de Inclusión Social. PROSPERA es una pieza fundamental ya que a través de este programa se otorgó el 97.2% de las becas en educación básica durante el ciclo escolar 2015-2016. El resto de becas se distribuyeron a través de programas como Acércate a tu Escuela, Programa de Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas (PROMAJOVEN) y otros programas. De ese 2.8% de becas, que se distribuyeron mediante estos últimos programas, el 46.9% se otorgaron a niñas.

Gráfico II.7
Becas educativas en México, 2009-2016
(En millones de pesos de 2016 y como porcentajes del gasto total en educación)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público
 *El Programa PROSPERA Programa de Inclusión Social comprende solamente Apoyos a Educación Básica.

En educación media superior el monto total de becas llegó a 1.9 millones, lo cual benefició al 47% de los estudiantes matriculados en instituciones públicas de ese nivel educativo. La mayor parte de tales becas (67%) fueron asignadas mediante PROSPERA. El resto de becas fueron otorgadas por el Programa de Becas de Educación Media Superior, cuyas becas están focalizadas especialmente a los estudiantes con mayores necesidades económicas. De las becas que otorgó PROBEMS, se benefició a 326.440 alumnas que equivale al 54.4% del total de estudiantes beneficiados. En educación superior, el número de becas otorgadas alcanzó

761.7 mil becas, que se traduce en un total de 29.5% de estudiantes beneficiados en educación superior del sector público. Del total de dichas becas, el 57.7% fueron distribuidas por el Programa Nacional de Becas en su modalidad de Manutención para estudiantes de educación superior, antes denominado PRONABES.

2.3.2. Salud

El gasto en salud en México comprende la afiliación de la población a los principales sistemas de salud, transferencias de instituciones de gobierno por modalidad de atención y gastos en salud. El Sistema Nacional de Salud (SNS) está conformado por el sector público y el privado²⁹. El sector público comprende las instituciones de seguridad social y aquellas instituciones que proveen servicios a la población sin seguridad social. El primero, está integrado por el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Secretaría de Marina (SEMAR), Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), Petróleos Mexicanos (PEMEX) y otros. Tales instituciones proveen servicios a los trabajadores del sector formal, cuyo financiamiento proviene de las contribuciones gubernamentales, del empleador y de los trabajadores. Por otra parte, las instituciones que prestan servicios a la población que carece de acceso a los sistemas de seguridad social, abarca el Seguro Popular de Salud (SPS), Programa IMSS-PROSPERA, Secretaría de Salud (SSa) y Servicios Estatales de Salud (SESA).

El financiamiento del Seguro Popular proviene de recursos del gobierno federal, la aportación del Estado y las cuotas de los afiliados (pago anticipado). Estas últimas, son proporciones fijas según el nivel de ingreso de las familias. Cabe agregar, que los hogares que estén ubicadas en los cuatro deciles más bajos de la distribución de ingresos, están exentos del pago de tales cuotas. Los SESA y la SSa se financian a través del presupuesto de los gobiernos estatales y del gobierno federal, así como por pequeñas contribuciones de aquellos usuarios que pueden pagarlas al momento de recibir los servicios de atención de salud (cuotas de recuperación). Finalmente, el financiamiento del Programa IMSS-PROSPERA proviene de las asignaciones presupuestales del gobierno federal (Ramo 19) y de los recursos otorgados por la Comisión Nacional de Protección Social en Salud (Ramo 12), para proveer el componente de salud a los beneficiarios del Programa PROSPERA.

²⁹ Este sector se financia a través de los pagos directos de bolsillo de la población, por concepto de atención de salud, compra de medicamentos o insumos y a ello hay que agregar, los pagos anticipados provenientes de las primas de seguros de los gastos médicos.

En el siguiente gráfico se expone la evolución de la composición del gasto en salud durante 2009-2016. Como se puede observar, de acuerdo con los datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP (2016), el monto total de recursos que se destinó al financiamiento de las políticas sociales en materia de salud ha sostenido un crecimiento relevante desde 2009. A excepción del gasto realizado por el ISSSTE, que entre 2009 y 2016, presenta una reducción de 255 millones de pesos (a precios constantes de 2016), lo que equivale a una caída de 0.48%.

El gasto social en salud se concentra particularmente en el IMSS y el Seguro Popular, cuyas participaciones en el gasto total en salud sumaron 59.27% en el periodo considerado. Evidentemente, existe una gran variación entre el gasto total en salud orientado a la población con seguridad social y aquella sin seguridad social, tales diferencias pueden ser explicadas por la relevancia del empleo formal en los mercados laborales. En el análisis del gráfico II.8, destaca el incremento del gasto en salud realizado por el Instituto Mexicano de Seguridad Social, al pasar de 197.466 millones de pesos en 2009 a 236.488 millones de pesos en 2016, equivalente a un crecimiento de 19.76%. Empero, durante el mismo periodo, su participación porcentual en el gasto total en salud se redujo en 0.11 puntos porcentuales.

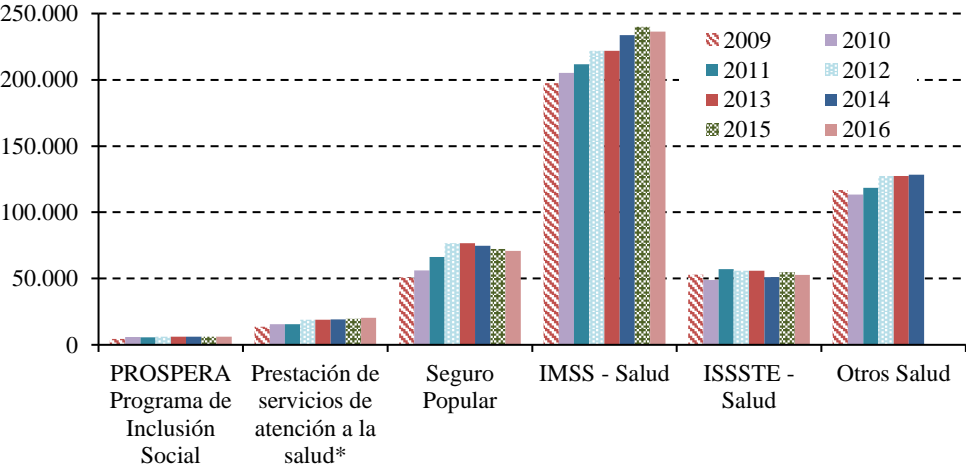
Si bien entre 2009 y 2016, el gasto público en salud correspondiente al Seguro Popular se incrementó en 19.896 millones de pesos, que equivale a un aumento de 39.07%, en los últimos años se observa una tendencia a la baja. La mayor tasa de crecimiento del gasto de esta institución ocurre en 2011, en el que el gasto en salud fue de 66.367 millones de pesos, reflejando un aumento de 39.07% respecto al año previo. Entre 2009 y 2016, la participación media del gasto realizado por el Seguro Popular en el presupuesto total de salud fue de 13.83%. Desde su puesta en marcha en 2004, el Programa de Seguro Popular ha extendido su cobertura a 54.9 millones de personas (véase INEGI, 2016b).

Por su parte, el gasto de salud del Programa PROSPERA se incrementó en 1.668 millones de pesos entre 2009 y 2016. En este último año llegó a 6.190 millones de pesos. El mayor volumen de recursos destinados a políticas en salud por parte de este programa, se presenta en 2013, año en el que el gasto fue de 6.221 millones de pesos. En promedio, durante el periodo 2009-2016, PROSPERA gastó 5.814 millones de pesos en salud. El rubro de otros gastos de salud, que comprende el gasto realizado por instituciones como la Secretaría de Marina (SEMAR), Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), Petróleos Mexicanos (PEMEX), entre otros, en general presenta un incremento de tales recursos, al pasar de 116.699 millones en 2009 a 128.390 millones en 2014. De acuerdo con el INEGI (2000 y 2015), entre

2000 y 2015, se incrementó el porcentaje de población que declaró tener afiliación a alguna de las instituciones públicas o privadas de salud en 42.1 puntos porcentuales.

En 2015, todas las instituciones del Sistema Nacional de Salud cubrieron el 82.2% de la población total, correspondiente a alrededor de 98.2 millones de personas. Para ese año, el 49.9% de la población total afiliada a los servicios de salud fue cubierta por el Seguro Popular³⁰, seguido del IMSS que prestó servicios al 39.2% de los afiliados. El ISSSTE³¹ cuenta con 7.7% de afiliados y el resto de instituciones públicas o privadas alcanzaron el 6.1% de la población afiliada (véase INEGI, 2015).³²

Gráfico II.8
Composición del gasto social en salud, 2009-2016
(En millones de pesos de 2016)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público
 *Desde el 2016, se cambió el nombre del programa a “Atención a la Salud”.

En 2016, los recursos que México asignó por persona a la atención a la salud fue la menor cantidad entre todos los países de la OCDE. El gasto en salud por persona fue 1.080 dólares PPP, aproximadamente cuatro veces más bajo que el promedio de la OCDE (4.003 dólares por persona ajustado a estándares de vida locales) (OCDE, 2017b). Algunas de las consecuencias del gasto relativamente bajo en salud es la alta carga financiera para las familias. México posee el segundo gasto de bolsillo más alto entre los países de la OCDE, 41% del gasto total en salud y el doble del promedio de este grupo de países (20%) (véase OCDE, 2018c).

³⁰ Comprende también el Sistema de Protección Social en Salud el cual es coordinado por la Secretaría de Salud (SSa).
³¹ Incluye ISSSTE estatal.
³² La suma de la distribución porcentual supera el 100% ya que personas declararon estar afiliadas a más de una institución.

El elevado gasto de bolsillo³³, puede ser un indicador de la falla del sistema de salud mexicano para proporcionar servicios de calidad, alcanzar una cobertura efectiva, o ambas. De acuerdo con la Secretaría de Salud (2016), en 2011 la importancia del gasto privado en el gasto total en salud se redujo a menos de la mitad, su participación porcentual pasó de 51.35% en 2010 a 49.17% en 2011. Dentro del gasto privado, el gasto de bolsillo tiene una elevada participación. Entre 2000 y 2014, el gasto de bolsillo como proporción del gasto total privado se redujo cerca de 10 puntos porcentuales, en ese último año, su participación fue de 86.08%. Aún con tal disminución, el gasto de bolsillo en salud en México sigue siendo de los más elevados entre los países de la OCDE (véase OCDE, 2017b).

De acuerdo con la OCDE (2017b), un reto fundamental en lo que respecta a la organización y estructura del sistema de salud en México, es que esta se provee mediante un conjunto de subsistemas fragmentados entre sí. Cada uno de estos subsistemas -detallados a inicios de esta sección-, está dirigido a diferentes grupos y ofrecen distintos niveles de atención, precios y cobertura, lo que se traduce en diferentes resultados.

El acceso a estos subsistemas está supeditado por la condición laboral de cada persona, es decir, si cuenta con un empleo público, privado, formal, informal o en su defecto, inexistente. En un primer escenario, están aquellos individuos asalariados en el sector privado, en este caso, estarán afiliados al Instituto Mexicano de Seguridad Social. Pero si pierden su empleo, es posible que tengan que afiliarse al Seguro Popular con un paquete de beneficios distinto. Si posteriormente encuentra trabajo en el sector público, entonces, la afiliación al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) implicaría nuevamente un diferente paquete de servicios y proveedor diferente. Es decir, se ven obligados a transitar de un subsistema a otro, porque su empleo cambió. Por lo tanto, la afiliación a un subsistema de salud está condicionado por el empleo y no por la necesidad de la persona. Además de esta desigualdad, persisten varias ineficiencias en el sistema.

En este marco, la fragmentación del sistema de salud constituye un factor estructural para que el gasto de bolsillo no se reduzca de forma significativa, ya sea por la insatisfacción de las personas por la calidad de los servicios médicos, la cual puede verse mermada como consecuencia de la sobredemanda del servicio hospitalario, o, por la accesibilidad a estos servicios que son proporcionados por las instituciones a las cuales se encuentran afiliados. Además, el hecho de que las personas cambien constantemente de esquemas, como resultado

³³ Tal erogación comprende todos los gastos destinados a solventar los requerimientos de atención de la salud de cada uno de los integrantes de las familias.

de los múltiples requerimientos para mantenerse dentro de un subsistema determinado, ocasiona que no se dé continuidad a la atención de la salud, con inequidades acentuadas en el acceso y calidad.

2.3.3. Principales resultados de los principales programas sociales en México

A continuación, se exponen los principales programas sociales que tienen como objetivo mejorar las condiciones de vida de las personas que se encuentran en pobreza o indigencia, siendo esta la población más vulnerable al ciclo económico y otras contingencias.

Prospera

PROSPERA³⁴ Programa de Inclusión Social (PROSPERA de aquí en adelante) contribuye a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza (Yaschine, 2012). A través de este programa social el Gobierno Federal concede apoyos en efectivo y en especie a aquellas familias en condiciones de pobreza extrema. Su objetivo a corto plazo es incrementar el ingreso de los beneficiarios para que puedan acceder a bienes y servicios básicos. A largo plazo, pretende impulsar la acumulación de capital humano a través del fortalecimiento de las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias más vulnerables, siendo estas importantes para la incorporación al mercado laboral formal (SEDESOL, 2017a).

Tal como se vio en apartados anteriores, el gasto social como porcentaje del PIB se incrementó entre 2000 y 2015, este representaba 8.6% en 2000, mientras que en 2015 fue un poco más del 12%. En este marco, PROSPERA el programa emblemático de la política social mexicana, ha incrementado su cobertura total de atención de 2.5 millones de familias en 2000 a 6.8 millones de familias en 2016 (Levy & Rodríguez, 2005 y CONEVAL, 2017b). En el año 2000, Progresá otorgaba beneficios a 53.152 localidades ubicadas en 2.166 municipios (Levy & Rodríguez, 2005). Para 2016, la cobertura de 6.8 millones de familias implicó un total de 28.3 millones de personas beneficiarias, atendiendo a 113.212 localidades ubicadas en 2.457 municipios del país (CONEVAL, 2017b).

Entre 2000 y 2016, Prospera incrementó su presupuesto en poco más de 65.000 millones de pesos. De acuerdo con Levy y Rodríguez (2005), en 2000, el presupuesto de Progresá llegaba a 9.569 millones de pesos, mientras que en 2016 el monto ascendió a 82.167 millones de pesos (SHCP, 2015).

³⁴ En 1997 se puso en marcha el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) que posteriormente, en 2002, cambió su nombre a Oportunidades. Finalmente, en septiembre de 2014 se da el paso de Oportunidades a PROSPERA.

Las tres vertientes de Prospera son: educación, salud y desarrollo social. En cuanto a los resultados del componente educativo, en 2000 el gobierno financió un total de 2.5 millones de becas (Levy & Rodríguez, 2005). En el ciclo escolar 2016-2017 se otorgó becas a cerca de 6.4 millones de niños y jóvenes, lo que supone un incremento de cerca de tres veces más respecto a las becas otorgadas en el 2000 (SEDESOL, 2017b).

En lo que concierne al componente de Salud de Prospera, en el 2000, la población atendida oscilaba entre 220 y más de 2.000 familias (Escobar & González, 2000). Para el periodo comprendido entre septiembre de 2016 y junio de 2017, se atendió a 5.7 millones de familias registradas mediante 15.177 unidades de salud (SEDESOL 2017b).

En cuanto al ámbito productivo, se pueden señalar los siguientes resultados: en el ejercicio fiscal de 2016 se apoyó a 2.194 programas de fomento productivo, equivalentes a un monto total de 285.5 millones de pesos; mientras que en el ejercicio fiscal de 2014, el número de proyectos apoyados ascendió a 2.444 (SEDESOL, 2015b y 2017b)³⁵.

Programa Pensión para Adultos Mayores (PAM)

De acuerdo con CONEVAL (2016a), en 2015, del total de adultos mayores que no contaban con una pensión contributiva, solo el 27.15% se encontraban por debajo de la línea de bienestar mínimo. En 2007, año en el que el programa inició operación, su presupuesto alcanzó los 7.448 millones de pesos (a precios constantes promedio de 2012 y actualizados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC)), mientras que en 2016 llegó a 34.062 millones de pesos. Ello supone un incremento de cerca de 5 veces más con respecto al presupuesto de 2007 (CONEVAL, 2013a y CONEVAL, 2017c).

En cuanto a su cobertura, en 2007 la población atendida fue de 1 millón de personas, mientras que para 2016 la cifra asciende a 5.5 millones. En este último año, la población atendida expresada como porcentaje de la población potencial representó el 83.18%. En 2016 se atendieron 84.161 localidades ubicadas en 2.458 municipios (CONEVAL, 2017c). De acuerdo con (CONEVAL, 2017c), los estados que concentraron mayor proporción de población atendida fueron: Estado de México (9.7%), Veracruz (8.8%) y Ciudad de México (7.4%). Entre los estados con menor proporción destacan: Quintana Roo (0.6%), Colima (0.6%) y Baja California Sur (0.4%).

³⁵ Cabe destacar que, en 1997, cuando Prospera comenzó a funcionar no tenía un componente productivo (Escobar & González, 2000). A partir de 2016, se incluyen los programas de fomento productivo a través de un cuarto componente del programa, denominado “Vinculación”.

Programa de Empleo Temporal (PET)

Al revisar el desempeño del PET de acuerdo con CONEVAL (2013b) y CONEVAL (2017d), se aprecia que entre 2013 y 2016 tuvo un aumento porcentual de aproximadamente 57% en su presupuesto, al pasar de 991 millones de pesos (a precios constantes promedio de 2012 y actualizados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC)) en 2013 a 1.555 millones de pesos en 2016.

En 2013, la población atendida por este programa fue de 378.984 personas, mientras que la población atendida respecto a la población objetivo fue de 105.16%. En ese año el PET cubría 32 entidades federativas y 1.088 municipios (CONEVAL, 2013b). Para 2016 esta cifra se redujo a 982 municipios atendidos.

En cuanto al número de personas atendidas por el programa en 2016, la cifra fue de 281.144 personas. Pese a que la población atendida fue menor en comparación con la registrada en 2013, cuando se analiza la población atendida expresada como porcentaje de la población objetivo se constata que ha habido un incremento significativo, pues en 2016 esta relación fue de 287.29% (CONEVAL, 2017d).

Programa de Apoyo Alimentario (PAL)

En 2013, el PAL benefició a 933.222 familias lo que significa una cobertura de 139.29% (población atendida como porcentaje de la población objetivo). En ese año, el aumento de la población atendida con respecto a la registrada en el año 2012 (incremento de 38.6%), se debió a la ampliación de la cobertura del PAL al apoyar en forma adicional a municipios fronterizos.

Los apoyos monetarios en 2013, se otorgaron a 53.339 localidades ubicadas en 2.357 municipios. En ese mismo año, para contribuir a mejorar el acceso a la alimentación de los hogares beneficiarios a través del otorgamiento de transferencias monetarias, el presupuesto ejercido fue de 4.611 millones de pesos (a precios constantes promedio de 2012 y actualizados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC)) (CONEVAL, 2013c). En 2014, de acuerdo con CONEVAL (2014), el presupuesto del programa se incrementó a 5.809 millones de pesos, lo que significa un aumento de aproximadamente el 26%.

Capítulo III: Aspectos metodológicos

A fin de dar cumplimiento a los objetivos de esta investigación, las preguntas que la guiarán serán las siguientes:

- ¿Cuánta redistribución puede lograrse a través del gasto social en México?
- ¿Cuál es la progresividad del gasto social en transferencias monetarias, educación y salud?
- ¿Es el gasto social más redistributivo en el ámbito urbano o rural y en el Noroeste o Sur de México?
- ¿En qué entidades federativas se alcanza una mayor redistribución a través de las transferencias del gobierno³⁶?

Para dar respuestas a las mismas se emplearán distintas herramientas de diagnóstico que se detallarán en esta sección. El método que con mayor frecuencia se utiliza para determinar la distribución de los beneficios del gasto social entre la población, es el análisis de incidencia fiscal que se utilizará para dar respuesta a la primera, tercera y cuarta pregunta. En términos generales, esta metodología busca determinar en qué medida las intervenciones del Estado a través de transferencias monetarias y gasto en educación y salud reducen la desigualdad.

El análisis integral de incidencia fiscal no solo permite conocer qué tan redistributivo es el gasto social durante un determinado periodo, sino también analizar los posibles efectos de reformas sociales, así como ejecutar un análisis comparativo entre países. Como es de esperar, toda metodología tiene sus pros y contras y esta no es la excepción. De acuerdo con Lustig (2017b), algunas de las limitaciones metodológicas son, que no considera respuestas de comportamiento de los agentes, de equilibrio general o de ciclo de vida. En el análisis de incidencia fiscal se obtienen los efectos de primer orden, esto es, *antes* de que las respuestas de los individuos se presenten.

A pesar de que el análisis de incidencia estándar no considera efectos intertemporales, la literatura muestra que por lo general tiene bajo impacto en los resultados obtenidos (véase Lustig y Higgins, 2012). Algunas de las ventajas de esta metodología es que no solo es consistente para dos puntos analizados en el tiempo (véase Scott: 2013, quien realiza un estudio del impacto redistributivo del sistema fiscal de México en 2008 y 2010) sino también los

³⁶ De aquí en adelante se utilizará para hacer referencia a la suma de las transferencias monetarias y el gasto público en educación y salud.

resultados pueden compararse con otros países de América Latina y fuera de la región, donde se haya utilizado la misma metodología. Además, esta metodología presenta la propiedad de descomposición de los efectos de las distintas políticas consideradas, al definir distintos conceptos de ingresos y calcular el impacto redistributivo por etapa.

La segunda pregunta se responderá mediante la utilización de las curvas de progresividad y los enfoques de progresividad absoluta y relativa. Los estudios de progresividad constituyen un insumo básico que da cuenta de la eficiencia del gasto social. Asimismo, permite asegurar una visión general de la forma en como se distribuyen las transferencias y así, determinar los estratos de la población que se están beneficiando del gasto social.

Si a través de las curvas, no se confirman del todo las condiciones de progresividad (por ejemplo, la condición de que las curvas estén ubicadas por encima de la línea de cero sin ninguna ambigüedad), se puede recurrir a los índices de progresividad como, por ejemplo, el índice de Kakwani. En cuanto al enfoque de progresividad, una transferencia se puede clasificar en: transferencia progresiva en términos absolutos y transferencia progresiva en términos relativos. Su desarrollo se presentará más adelante.

3.1. Fuente de datos y características de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)

La principal fuente de datos usada para estimar el efecto redistributivo del gasto social a nivel de hogar es la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2016, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). La ENIGH 2016 se llevó a cabo del 21 de agosto al 28 de noviembre e inicia una nueva serie con una medición más precisa pues cuenta con una muestra de 81.515 viviendas, cuyos resultados son representativos a nivel total país, para cada entidad federativa y, dentro de las mismas para los ámbitos urbano y rural (menos de 2.500 habitantes).

La encuesta recoge información sobre la cantidad, origen y distribución de los ingresos y gastos de los hogares, así como de las características sociodemográficas de cada miembro del hogar. Es la encuesta más detallada y la última disponible al momento de realizar la presente investigación. La ENIGH reporta las principales transferencias monetarias: PROSPERA, PROCAMPO, programa 65 y más, Tarjeta SinHambre (PAL), programa de Empleo Temporal y otros programas sociales. Cabe tener en cuenta que esta encuesta reporta los ingresos de los hogares después de impuestos a la renta y contribuciones a la seguridad social, por lo tanto, la base sobre la cual se construyen los conceptos de ingresos es el *ingreso de mercado neto*

(ingreso que los hogares tendrían en un escenario de ausencia de las transferencias del gobierno consideradas).

La información utilizada para llevar a cabo este estudio procede de combinar los microdatos de las encuestas de hogares con la información administrativa sobre los sistemas de educación y salud. Cabe tener en cuenta que estudiar el tema de desigualdad en México es especialmente complejo debido a la heterogeneidad económica y social que caracteriza al país. Por ello, se presenta un análisis de incidencia para poblaciones urbanas y rurales. Esta distinción resulta clave para tener no solamente una mirada más amplia de los patrones de desigualdad en áreas rurales y urbanas de México, sino también determinar la forma cómo se distribuye el gasto social entre estas áreas y qué tan progresivo es.

3.2. Definiciones de ingresos en el análisis de incidencia del gasto social

Como es lo común en los análisis de incidencia, se definirá los conceptos de ingresos utilizados. En este trabajo de investigación se utilizará tres conceptos de ingresos: ingreso de mercado neto (después de impuestos), el ingreso disponible y el ingreso post-transferencias del gobierno. Dichas definiciones de ingresos surgen de la integración acumulativa de las distintas políticas. Para la construcción de estos ingresos, se utilizará la metodología desarrollada por el “Instituto para el Compromiso por la Equidad (CEQ)” que se describe en Lustig y Higgins (2012). Además, en este trabajo se utilizará un escenario de referencia y un análisis de sensibilidad (solo para medir el efecto redistributivo del gasto social a nivel nacional) que se detallan de forma explícita, más adelante. Las definiciones de ingresos utilizadas son las siguientes:

- El *ingreso de mercado neto* es el ingreso corriente en México en 2016 después de impuestos. Equivale a la suma del ingreso del trabajo, ingreso por renta de la propiedad, transferencias privadas (todo ello después de impuestos) y las pensiones provenientes del sistema de seguridad social contributivo (en el análisis de sensibilidad no se incluyen las pensiones contributivas en esta definición de ingreso).
- El *ingreso disponible* es definido como el ingreso de mercado neto más las transferencias directas del gobierno. En el escenario de referencia, como transferencia directa del gobierno se considera solamente las *transferencias monetarias*, las cuales se exponen a continuación:
 - Beneficio de PROSPERA (OPORTUNIDADES, PROGRESA).
 - Beneficio de PROCAMPO.
 - Beneficio del programa 65 y más.

- Beneficio de otros programas para adultos mayores.
- Beneficio de la Tarjeta SinHambre (PAL).
- Beneficio del programa de Empleo Temporal.
- Beneficios de otros programas sociales.

Mientras que, en el análisis de sensibilidad además de las transferencias monetarias también se incluyen las pensiones contributivas como transferencias directas del gobierno.

- El *ingreso post-transferencias del gobierno* se define como el ingreso disponible más las transferencias públicas en especie bajo la forma de servicios públicos de educación y salud. Es decir, este ingreso se conforma por el ingreso de mercado más las transferencias del gobierno.

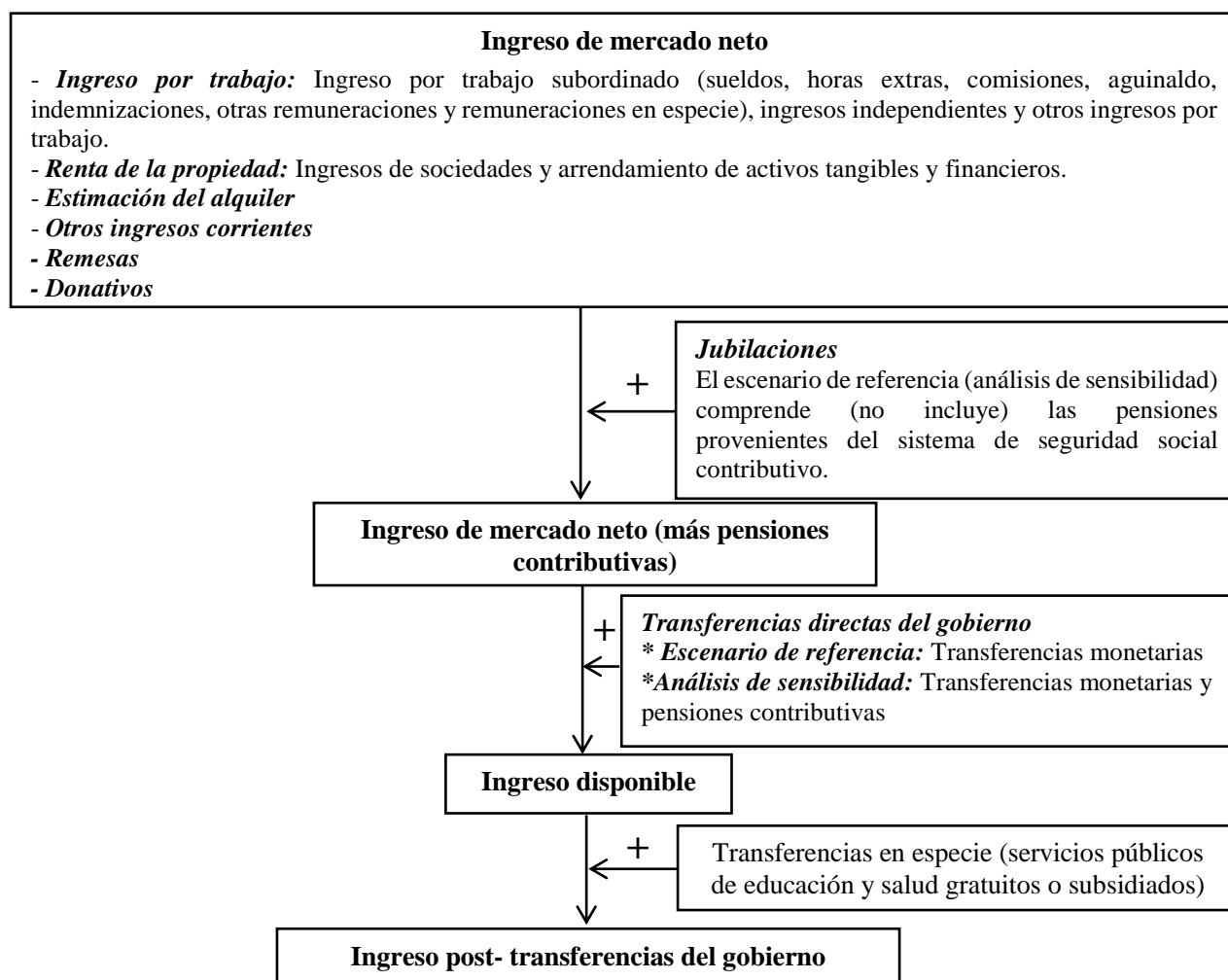
Como anteriormente se mencionó, en este trabajo se hace uso de un escenario de referencia y un análisis de sensibilidad, ello se realiza debido al tratamiento que se les da a las contribuciones a sistemas de pensiones de seguro social. La literatura de incidencia fiscal considera a las pensiones contributivas tanto como una transferencia del gobierno, así como parte del ingreso de mercado. Los que abogan por tratar las pensiones del sistema contributivo como un ingreso diferido³⁷, consideran que éste se generó con ahorros forzosos hechos en el pasado. Los que optan por tratar a las pensiones como una transferencia del gobierno, particularmente en sistemas fiscales que poseen grandes componentes subsidiados, lo suman como cualquier transferencia directa.

Puesto que no hay un consenso al respecto, los análisis sobre los que se basa esta investigación definen como *escenario de referencia* a aquel en el que las pensiones son tratadas como parte del ingreso de mercado neto y un *análisis de sensibilidad* en el que las pensiones se consideran como una transferencia pública.

Con el objetivo de mejorar la comprensión de estos conceptos, el siguiente diagrama presenta en forma esquemática los tres conceptos de ingresos definidos, así como las partidas incorporadas en cada caso.

³⁷ Véase la sección 1.1.1 - definición de los conceptos de ingresos utilizados- de esta investigación.

Diagrama III.1. Definiciones de conceptos de ingresos



3.3. Métodos de asignación de beneficios sociales por hogar

En el proceso de construcción de los diferentes ingresos para poder realizar el análisis de incidencia de acuerdo con cada tipo de intervención fiscal, es necesario asignar a cada individuo de las encuestas de hogares la distribución de los beneficios sociales y la carga tributaria. Si los impuestos y transferencias de interés están explícitamente disponibles en las encuestas, entonces se procede a utilizarlos, en este caso el método de asignación es la *identificación directa*. Cuando la encuesta no cuenta con la información necesaria o el método de identificación directa no es factible por alguna otra razón, siguiendo la metodología expuesta en Lustig (2018), existen otras cuatro opciones: *inferencia*, *imputación*, *predicción* y *simulación*.

- *Método de identificación directa*: este método se utiliza cuando la encuesta posee información sobre cada uno de los individuos del hogar, por ejemplo, preguntas

específicas sobre si los hogares pagaron impuestos o recibieron algún tipo de transferencia en efectivo de programas sociales y cuanto pagaron o recibieron.

- *Método de inferencia:* en ciertas ocasiones las transferencias de los programas sociales se encuentran agrupadas en una categoría determinada, en este caso, es posible inferir qué hogares y cuánto recibieron de una transferencia en función de si el monto declarado coincide con un posible valor de una transferencia social en cuestión. Por ejemplo, es común que no se distinga entre pensiones contributivas y no contributivas. Sin embargo, el monto que se declara puede permitir inferir si se trata de una u otra, debido a que la pensión del sistema no contributivo debe ser menor a la pensión mínima del sistema contributivo.
- *Método de imputación:* se usa cuando la encuesta identifica directamente a los pagadores de impuestos o beneficiarios de transferencias, es decir, una encuesta que brinda información sobre si el individuo asiste o no a una escuela, pero no detalla el monto recibido. En este caso podrían emplearse datos provenientes de cuentas públicas como, por ejemplo, el gasto público por estudiante y nivel educativo. Cabe destacar que los métodos varían de acuerdo con el impuesto o el valor de la transferencia que se desea imputar. Si se desea imputar el valor de un impuesto al consumo pagado por persona, se debe tener información sobre los artículos consumidos y el valor pagado se calcula tomando en consideración la tasa impositiva en relación a cada categoría de consumo.
- *Método de predicción:* este método consiste en utilizar regresiones para predecir los beneficios. Por ejemplo, usar las tasas de alquiler de viviendas de aquellos que alquilan sus viviendas para predecir el alquiler imputado de las viviendas ocupadas por los propietarios.
- *Método de simulación:* este método se emplea cuando no es posible identificar los beneficiarios o contribuyentes y los beneficios recibidos o los impuestos pagados. En el caso que se trate de transferencias monetarias condicionadas, se usa una prueba de medios proxy para identificar los beneficiarios elegibles y determinar el impacto de los programas. Sin embargo, una de las principales limitaciones de este método es que en el caso de los impuestos no hace supuestos sobre evasión e informalidad, mientras que en el caso de las transferencias no considera errores de exclusión o inclusión.

3.3.1. Métodos para la construcción de los conceptos de ingresos utilizados

El ingreso de mercado neto, o explícitamente, todas las fuentes que lo conforman se asignaron mediante la identificación directa. Para la asignación de las transferencias en efectivo o monetarias se utiliza también el método de identificación directa, dado que la encuesta identifica los hogares beneficiarios y cuánto recibieron de ingreso por tales programas de transferencias.

En cuanto al ingreso por pensiones, en el escenario de referencia se clasifican como parte del ingreso de mercado y en el análisis de sensibilidad como una transferencia del gobierno, esto es, como parte del ingreso disponible. Debe tenerse en consideración que, pese a que tal partida se identifica de forma directa, la encuesta no detalla la fuente institucional de las pensiones.

Finalmente, para estimar la incidencia de los beneficios del gasto en educación y salud se emplea el enfoque del *costo del gobierno* o enfoque de *incidencia del beneficio o del gasto*. Tal enfoque equivale a formular la pregunta ¿cuánto debiese incrementar el ingreso de un hogar si tuviera que asumir el costo de un servicio público gratuito o subsidiado? El método de asignación del valor monetizado de las transferencias sociales en servicios de educación y salud, se expone a continuación:

- **Educación:** El valor monetizado del servicio público de educación se obtiene al utilizar el método de imputación con base en la matrícula por nivel educativo obtenido de la Secretaría de Educación Pública y el gasto en educación por nivel educativo que reportan las Cuentas Públicas para el año bajo análisis. Cabe resaltar que, además de crear una variable de los beneficios del gasto en educación, se crearon variables separadas para los beneficios en cada nivel educativo para así realizar un análisis más desagregado. El mismo procedimiento se realizó para el gasto en salud.

El gasto en educación por nivel educativo se calculó en función de si cada miembro del hogar mencionó asistir o no a la escuela. En caso afirmativo, se procedió a distinguir entre el tipo de escuela al que asistió el integrante del hogar, es decir:

- 1 Pública o de gobierno
- 2 Privada o de paga
- 3 De otro tipo

Si el integrante del hogar indicó formar parte del Sistema Educativo Nacional de tipo público, se procedió a diferenciar el nivel escolar al que asistió y a asignar el gasto

social de acuerdo con tal nivel educativo. En el caso de que el integrante del hogar haya mencionado asistir a una escuela de tipo privada o de otro tipo, se asumió que tal miembro del hogar no recibió ninguna transferencia en especie por parte del gobierno.

- **Salud:** Para monetizar los beneficios de los servicios de salud se emplea el método de imputación con base en la información de la afiliación mencionada en la encuesta para cada miembro del hogar. En la asignación se distingue entre aquellos que reciben servicios de salud en instituciones de seguridad social como el IMSS e ISSSTE y aquella población sin seguridad social que mencionó estar afiliado o inscrito a instituciones como el Seguro Popular y PROSPERA Programa de Inclusión Social. El gasto en salud por uso de beneficios se calculó en función del número de afiliados y padrón de beneficiarios obtenidos de la Secretaría de Salud y el gasto en salud por institución reportado en las Cuentas Públicas. En ausencia de información sobre si los servicios de salud fueron subsidiados por el gasto público, se usó como proxy la pregunta de la encuesta sobre si los lugares de atención que las personas frecuentan para recibir atención médica son consultorios y hospitales privados. En ese caso se considera que aquellos pacientes que acudieron a consultorios privados recibieron atención privada y, por ende, no recibieron ninguna transferencia en especie por parte del gobierno.

Cuadro III.1
Imputación de las transferencias en especie sobre el ingreso del hogar

Transferencia en especie	Imputación
<i>Educación</i> Gasto en educación pública por nivel educativo: preescolar, primaria, secundaria, bachillerato general, bachillerato tecnológico, profesional técnico, normal, licenciatura y posgrado.	Gasto administrativo promedio por beneficiario. Beneficiarios identificados en Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa, SEP.
<i>Salud</i> Gasto en salud por tipo de cobertura dentro del Sistema Nacional de Salud de México.	Gasto administrativo promedio por beneficiario de acuerdo con el tipo de cobertura. Beneficiarios identificados en el padrón de beneficiarios de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y los derechohabientes y uso de servicios del INEGI.

Elaboración propia.

3.4. Robustez y significatividad del efecto redistributivo del gasto social

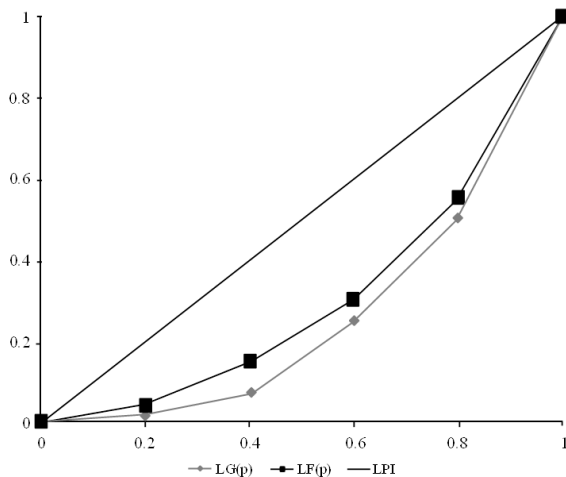
Antes de elogiar el desempeño distributivo en una economía en la que el coeficiente de Gini ha caído un par de puntos porcentuales en dos puntos en el tiempo, es importante formular la siguiente pregunta: ¿es robusto el resultado a cambios metodológicos, particularmente a la

implementación de índices alternativos? Para abordar tal pregunta se utiliza la robustez y dominancia de Lorenz.

La utilización de distintos índices puede generar ordenamientos distintos de las distribuciones bajo análisis, ante tal hecho la robustez y dominancia de Lorenz garantiza la coincidencia (robustez) de un amplio conjunto de indicadores utilizados en la evaluación de la desigualdad. De acuerdo con Gasparini, Cicowiez y Sosa (2014), una distribución F domina a una distribución G en el sentido de Lorenz cuando la curva de Lorenz de F no está en ningún punto por debajo de la curva de la distribución G . En términos formales esto significa:

$$F \succ_L G \text{ si } L_F(p) \geq L_G(p) \forall p \in [0,1], L_F \neq L_G \quad (3.1)$$

Gráfico III.1
Dominancia de Lorenz



Es posible probar un teorema que señale que para todo indicador de desigualdad llamado I , que cumpla la propiedad de Dalton Pigou³⁸ (véase Dalton, 1920) en sentido estricto, si $F \succ_L G \Rightarrow I(F) < I(G)$, donde $I(F)$ indica el valor del índice de desigualdad correspondiente a la distribución F , por lo que el valor del índice F será menor al de G , es decir, la distribución F será una distribución más igualitaria. El teorema indica que, si F domina a G en el sentido de Lorenz, entonces, es posible pasar de G a F por medio de transferencias igualadoras (Gasparini, Cicowiez, & Sosa, 2014). Tal movimiento hará caer el índice de desigualdad siempre que cumpla con la propiedad de Dalton-Pigou.

El teorema apunta que siempre que la curva de Lorenz de una distribución con transferencia está por encima de otra que no incluye la transferencia, los resultados de las

³⁸ La propiedad Dalton Pigou exige que todo indicador $I(x)$ cumpla con el principio de transferencias de Dalton Pigou. El principio de las transferencias de Dalton-Pigou es aquel que establece que ante toda transferencia igualadora el índice debe reflejar una disminución de la desigualdad, o por lo menos no incrementar. Esta es una propiedad central que caracteriza a todo indicador de desigualdad.

comparaciones de desigualdad coincidirán entre todos los índices de desigualdad. Si lo que se pretende es comparar dos distribuciones en términos de desigualdad resultará de suma relevancia analizar en primera instancia la dominancia de Lorenz. Entonces, la dominancia de Lorenz es el criterio de robustez de las comparaciones de desigualdad ante la elección de índices alternativos. Evidentemente, la magnitud del cambio en la desigualdad dependerá del indicador utilizado, pero no el signo de la comparación.

3.5. Curva de Lorenz y de concentración y medición del efecto redistributivo del gasto social

Por lo general, los estudios de progresividad y efectos redistributivos están desarrollados para los impuestos. En este apartado se seguirá el enfoque de Lambert (1996), pero con su aplicación al caso de las transferencias del gobierno. Una herramienta muy extendida en el análisis de la desigualdad es la curva de Lorenz $L(x)$, que proporciona una medición de la participación porcentual de los diversos individuos u hogares en el total. Por ello, se parte del supuesto de que la distribución inicial del ingreso (en este caso, ingreso de mercado neto) está dada por una variable aleatoria X definida en el intervalo $[0, x^*]$, donde x^* es el ingreso máximo con una distribución $F(x)$ y una media μ . Si a $p = F(x)$ se define como la proporción de hogares con un ingreso menor o igual que x , entonces, la curva de Lorenz L_X está definida como:

$$L_X(p) = \frac{1}{\mu} \int_0^X s dF(s), \quad 0 < p < 1 \quad (3.2)$$

donde $L_X(0) = 0$ y $L_X(1) = 1$. El valor de $L_X(p)$, $p = F(x)$ señala que el grupo de hogares que posee un nivel de ingreso menor o igual que x reciben de forma conjunta el $100L_X(p)\%$ del total del ingreso. Derivado de la curva de Lorenz y con la finalidad de sintetizar a la desigualdad en un único indicador, se utiliza el coeficiente de Gini (G_X), que se define mediante:

$$G_X = 2 \int_0^1 (p - L_X(p)) dp = 1 - 2 \int_0^1 L_X(p) dp \quad (3.3)$$

Por lo tanto, el coeficiente de Gini se expresa como la doble área comprendida entre la línea de equidistribución y la curva de Lorenz. Se trata de un índice relativo de desigualdad, donde $G_X = 0$ si la igualdad es absoluta y $G_X = 1$ si la desigualdad es máxima.

Si $b(x)$ es la transferencia que recibe cada hogar con ingreso x , entonces la transferencia promedio viene dada por:

$$\tau = \int_0^{x^*} B(x) dF(x) \quad (3.4)$$

Si N es el número de hogares, $B = N\tau$ es el monto total de la transferencia pública social y $\mu + \tau = \frac{1}{N}(x + b)$ es el ingreso promedio de la distribución después de la transferencia.

De forma análoga, la curva de concentración del ingreso después de la transferencia está dada por:

$$p = F(x) \Rightarrow L_{X+B}(p) = \frac{1}{\mu(1+b)} \int_0^X (s + b(s)) dF(s) \quad (3.5)$$

Dicha curva tiene como argumento p , ya que acumula la participación relativa por percentiles de ingresos de mercado, es decir, antes de la transferencia social.

En cuanto al índice del impacto distributivo del gasto social utilizado en este estudio, es el índice de Reynolds-Smolensky (1977). Este índice de equidad vertical se utiliza para comparar los cambios en la distribución del ingreso introducidos por el sistema fiscal y se define como la diferencia entre el coeficiente de Gini de la distribución de la renta inicial y el coeficiente de Gini que se obtiene tras la implementación de una transferencia social, o de un conjunto de ellas. La formulación matemática es la siguiente:

$$RS = G_X - G_{X+B} \quad (3.6)$$

Evidentemente, el efecto redistributivo de una transferencia, su tamaño y su progresividad son fenómenos estrechamente relacionados. De hecho, los factores señalados se encuentran vinculados por la siguiente igualdad:

$$RS = \frac{B}{1+B} K_B \quad (3.7)$$

Donde B es el tamaño de la transferencia y K_B es su índice de Kakwani (para una explicación más a detalle véase la sección 1.1.1 de este trabajo). Como se aprecia, en (3.7) se establece una relación entre el índice de Kakwani de progresividad y el índice de Reynolds-Smolensky, donde el índice de Kakwani se puede definir como la dominancia estocástica de la desigualdad del ingreso menos el índice de concentración de la transferencia [$G_X(p) - CC_B(p)$] (véase Makdissi y Wodon, 2002). El índice de Reynolds-Smolensky (R-S) es muy útil ya que presenta la propiedad de descomponibilidad que permite obtener la contribución de cada gasto social al efecto total observado.

3.6. Progresividad de las transferencias del gobierno y curvas de progresividad

El análisis del impacto redistributivo da cuenta de una de las herramientas de mayor interés en los estudios de incidencia fiscal: la *progresividad* o *regresividad* del gasto. De acuerdo con Lustig (2018), un gasto es progresivo (regresivo) en términos absolutos cuando la cantidad absoluta del gasto recibida por la población de menores ingresos es mayor (menor) a la percibida por los de mayores ingresos. Por ejemplo, considerando los dos extremos de la escala distributiva, el gasto tendrá una progresividad absoluta si el 10% de la población más pobre recibe el 20% del total del gasto social analizado y el 10% más rico recibe el 5% del total de recursos. Por otra parte, de acuerdo con el enfoque de progresividad relativa, un gasto es

progresivo (regresivo) si la transferencia como proporción del ingreso de mercado decrece (aumenta) a lo largo de la escala de ingresos.

En este estudio, también se realiza la estimación de las curvas de progresividad³⁹ $PR(p)$ la cual tiene un sustento robusto en los criterios de bienestar social (véase Atkinson, 1970 y Duclos y Araar, 2010). De tal manera se estará en condición de evaluar el grado de progresividad de las transferencias en los hogares más vulnerables de México tanto en las zonas urbanas como rurales. Siguiendo el enfoque de Lambert (1996), la formulación matemática de las curvas de progresividad comienza con estimar las ordenadas de las curvas de Lorenz $L(p)$ correspondiente al ingreso del hogar (X) con un ingreso promedio μ , la formulación se detalla a continuación:

$$L_X(p) = \frac{\int_0^p X(q_i) dq}{\mu X} \quad (3.8)$$

Posteriormente, se procede a calcular las curvas de concentración de las transferencias utilizando la media de las transferencias (B):

$$C_B(p) = \frac{\int_0^p B(q_i) dq}{\mu B} \quad (3.9)$$

Por último, se conjunta el efecto de las expresiones (3.8) y (3.9) para determinar el grado de progresividad de las transferencias y su efecto sobre la población objeto de análisis:

$$L_X(p) - C_B(p) = \frac{B}{1-B} [C_B(p) - L_X(p)] \quad (3.10)$$

Estas distancias $[L_X(p) - C_B(p)]$, para cada percentil definirán las llamadas curvas de progresividad. Una transferencia (B) será progresiva siempre y cuando se cumpla la siguiente condición:

$$C_B(p) > L_X(p) \quad \forall p \in [0,1] \quad (3.11)$$

Además, de acuerdo con la metodología propuesta en Araar y Duclos (2013), una transferencia B será progresiva y redistributiva en incidencia fiscal cuando se presente la siguiente relación:

$$PR(p) = C_B(p) - L_X(p) > 0 \quad \forall p \in [0,1] \quad (3.12)$$

Y finalmente, la transferencia B será progresiva y redistributiva en ingreso, cuando:

$$PR(p) = C_{X+B}(p) - L_X(p) > 0 \quad \forall p \in [0,1] \quad (3.13)$$

Estas situaciones se presentarán siempre que las curvas de progresividad estén ubicadas por encima de la línea de cero sin ninguna ambigüedad (siempre que no crucen hacia un valor negativo). En cuanto a las contribuciones marginales utilizadas en este trabajo véase los aspectos metodológicos del proyecto (CEQ) presentados en la sección 1.1.1.

³⁹ Se sigue el desarrollo expuesto en (Araar & Duclos, 2009).

Capítulo IV: Impacto redistributivo del gasto social en México, 2016: Análisis de resultados

4.1. Participación porcentual en el total del ingreso de mercado neto y post- transferencias del gobierno de los deciles de hogares

En esta sección se analizan los principales resultados a los que se llega en esta investigación, respecto al análisis integral de incidencia del gasto social, que comprende los principales instrumentos redistributivos implementados en México durante 2016 (última encuesta levantada al momento de elaborar el presente trabajo), representativos de los sectores urbanos y rurales, así como por entidad federativa. Se presentan los efectos redistributivos del gasto social sobre la desigualdad en el ingreso medida por el coeficiente de Gini, así como la contribución marginal de los principales componentes de las transferencias del gobierno, que incluyen el gasto público en educación, salud y las transferencias directas en efectivo; a fin de dar respuesta a las preguntas planteadas en la introducción y en el capítulo metodológico de esta investigación.

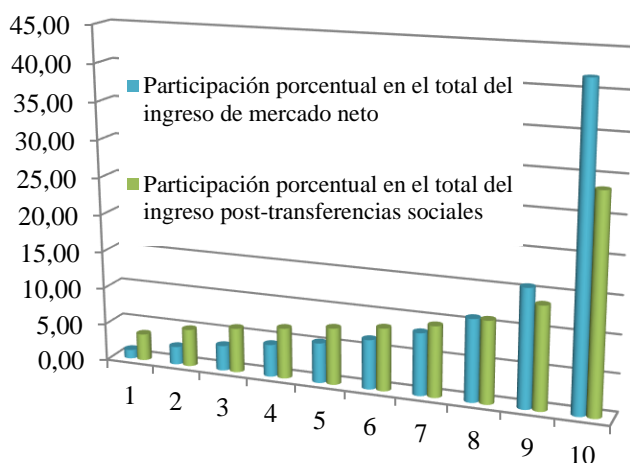
Los análisis sobre efectos redistributivos y progresividad de las transferencias del gobierno son un mecanismo fundamental para determinar si su puesta en marcha es conveniente y determinar donde recae el impacto del gasto social. Tales análisis también permiten establecer qué estratos se benefician del gasto social y en qué medida lo hacen. Sin embargo, antes de examinar aquello es necesario evaluar la dominancia de Lorenz vista en el capítulo metodológico del presente trabajo.

En el gráfico IV.1 se presenta la proporción del ingreso de mercado y del ingreso post-transferencias del gobierno correspondientes a los diferentes deciles de hogares de la distribución del ingreso de México en 2016. La brecha del ingreso entre el primer y último decil es significativa. Con base en los datos de la ENIGH 2016, se encuentra que se necesita el ingreso de mercado promedio de 35 personas del primer decil para igualar el ingreso promedio de una persona del décimo decil. O, equivalentemente, al realizar el análisis por hogares se tiene que, el 10% de los hogares de más altos ingresos en México tienen un ingreso 19 veces mayor que el 10% más pobre. Lo que deja constancia de la marcada desigualdad en la distribución del ingreso en el país.

Al analizar desde otra perspectiva la brecha que separa al decil 1 del 10, se verifica que el decil 1 reúne apenas el 1.2% del ingreso total, mientras que el 10% más rico⁴⁰ de los mexicanos tienen ingresos que representan el 42% del total, la contraparte como ya es evidente, es una menor participación de los demás deciles. El análisis reporta una alta concentración de los ingresos de mercado, mientras que el 30% de la población de menores ingresos se apropia de aproximadamente el 7% del ingreso total⁴¹, los tres deciles más altos agrupan el 68% del ingreso en el 2016.

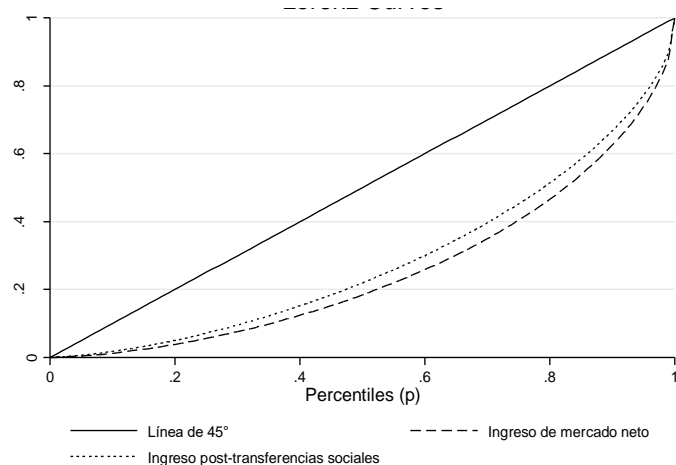
Posterior a la intervención gubernamental en forma de transferencias monetarias y en especie, la participación del decil I, II y III (estratos de ingresos inferiores) en el ingreso total se incrementa a 15%, mientras que la de los tres últimos deciles de la distribución (estratos de ingresos superiores) desciende a 53%. Sin embargo, antes de señalar si tales resultados son robustos, se requiere examinar instrumentos metodológicos que permitan abordar tales cuestiones y una de ellas es la dominancia de Lorenz.

Gráfico IV.1
Participación porcentual en el total del ingreso de mercado neto y post- transferencias del gobierno de los deciles de hogares: México 2016



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2016.

Gráfico IV.2
Curva de Lorenz y de concentración del ingreso de mercado neto y del ingreso post-transferencias del gobierno por hogar



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2016.

⁴⁰ Ello, dentro de lo que cabe. Como ya se mencionó en el apartado 1.3 del presente trabajo, debido al problema de truncamiento y subdeclaración en las encuestas de los hogares, las estadísticas distributivas provenientes de las mismas suponen que en el decil X se incluyen a las personas millonarias de México, pero en realidad dicha proporción es muy baja. Por ende, el decil más rico de la distribución incluiría a una proporción significativa de personas que típicamente se considerarían de clase media o media alta.

⁴¹ De aquí en adelante se utilizará para hacer referencia al total del ingreso de mercado neto, a menos que se especifique otra cosa.

Dado que la recta de 45° representa la línea de perfecta igualdad, es fácil intuir que cuanto más alejada está la curva de Lorenz de tal línea, más desigual resultará la distribución del ingreso en el país. La curva del ingreso de mercado está por debajo de la curva del ingreso post-transferencias, lo que muestra que tal distribución se encuentra más concentrada que la del ingreso post-transferencias del gobierno, como resultado del gasto social en 2016 (véase gráfico IV.2). La distribución del ingreso post-transferencias del gobierno domina a la distribución del ingreso de mercado, ya que la curva de Lorenz del ingreso post-transferencias del gobierno no está en ningún punto por debajo de la del ingreso de mercado. Al verificar que se cumple la dominancia de Lorenz, se asegura la condición de robustez en las evaluaciones cualitativas de desigualdad para un vasto conjunto de indicadores.

4.2. Los efectos redistributivos del gasto social

En el cuadro IV.1 se exponen los coeficientes de Gini para los tres conceptos de ingresos presentados en el capítulo III. Se recuerda que, el ingreso de mercado neto (ingreso corriente después de impuestos) mide el nivel de bienestar antes de la intervención del gobierno mediante el gasto social. Mientras que el ingreso disponible es el ingreso de mercado neto más las transferencias directas del gobierno. Finalmente, el ingreso post-transferencias del gobierno es el ingreso disponible más las transferencias en especie en educación y salud, monetizados a costo del gobierno. En el escenario de referencia que se utilizará en este trabajo de investigación, las pensiones contributivas son tratadas como un ingreso diferido originado con ahorros forzosos hechos en el pasado, es decir, como parte del ingreso de mercado.

Como puede observarse, en 2016, el impacto redistributivo que se logra a través del gasto social en forma de transferencias monetarias y transferencias en especie ocasiona que se pase de un coeficiente de Gini del ingreso de mercado de 0.489 a un coeficiente de Gini del ingreso disponible -que incluye únicamente transferencias monetarias- de 0.4750 y finalmente, a un coeficiente de Gini post-transferencias del gobierno de 0.431.

Ahora, cabe cuestionarse *¿cuál es la contribución de los componentes del gasto social a la disminución total en el coeficiente de Gini?* Para ello, en el cuadro IV.1 también se muestra la reducción de la desigualdad por categoría de instrumento, es decir, cuanto aportó cada componente del gasto social al efecto redistributivo total durante un año determinado, tanto a nivel nacional como a nivel desagregado de los sectores urbanos y rurales de México. Resulta de suma importancia generar tal desagregación y estudiar el sector rural en virtud de los grandes rezagos que presenta en relación al resto del país. Es en este sector del país en donde la pobreza

es más aguda y los niveles educativos inferiores, de forma que se destaquen los distintos matices y facetas de la desigualdad según los contextos sociales y culturales.

El efecto redistributivo del gasto social en México en 2016 es 5.83 puntos porcentuales, al reducir el coeficiente de Gini de 0.489 a 0.431. Las transferencias en especie bajo la forma de servicios públicos gratuitos o subsidiados en educación y salud tienen un efecto redistributivo de 4.44 puntos porcentuales. Al desagregar el efecto redistributivo de las transferencias en especie se constata que el gasto social en educación disminuye la desigualdad en 3.61 puntos porcentuales, por su parte, el gasto público en salud reduce la desigualdad en 0.83 puntos porcentuales. Por ende, esta inspección del potencial redistributivo del gasto social sugiere que las transferencias en especie correspondiente únicamente a la educación, representan la mayor parte del efecto redistributivo total. Este resultado se debe en parte a que la proporción del gasto público orientado a la educación es mayor. Mientras tanto, las transferencias directas en efectivo redujeron la desigualdad en el ingreso (medida por el coeficiente de Gini) en 1.39 puntos porcentuales (cuando se compara el ingreso de mercado neto con el ingreso de mercado neto más las transferencias directas)⁴².

Los resultados antes expuestos son relativamente similares a los encontrados por Lustig (2017a) para México en 2010. De acuerdo con sus hallazgos, las transferencias directas en efectivo e impuestos directos, en conjunto (Lustig no desagrega el efecto de cada uno de estos conceptos), redujeron la desigualdad en el ingreso en 2.31 puntos porcentuales, mientras que las transferencias en especie tuvieron un impacto redistributivo de 5.15 puntos porcentuales. Como ya se detalló en el apartado 1.1.1, Lustig evalúa el efecto redistributivo de los impuestos y el gasto social, por ende, el efecto redistributivo del sistema fiscal en el caso de México en 2010 es 8.13 puntos porcentuales bajo el mismo escenario de referencia que se asume en este trabajo (cuando se considera las pensiones contributivas como parte del ingreso de mercado).

El anterior contraste, de los resultados encontrados en esta investigación con los de Lustig (2017a) deja en evidencia que la reducción de la desigualdad en el país sigue siendo limitada cuando se lo compara con otros países de América Latina con similar producto por habitante, como por ejemplo Argentina, Brasil y Uruguay. Para alrededor de 2010, Lustig (2017a), encuentra que el total del efecto redistributivo en Argentina es -17.77 puntos porcentuales, -12.21 puntos porcentuales en Brasil y -9.91 puntos porcentuales en Uruguay.

⁴² Cabe tener en cuenta que como ya se vio en la sección 3.2., en este trabajo cuando se habla de *transferencias directas* se está haciendo alusión únicamente a las *transferencias monetarias* puesto que es el único rubro de gasto que se incluye en el escenario de referencia utilizado a lo largo de esta investigación.

Algunos de los determinantes fundamentales del impacto redistributivo del gasto social es la composición, tamaño y la forma en cómo se financia tal gasto. Existe la necesidad de lograr mejoras significativas en la manera en cómo se administran los recursos públicos tanto para proveer bienes y servicios eficaces y eficientes, así como para mejorar la elaboración de las políticas públicas. Si bien ha habido progreso en cuanto al volumen de recursos destinados al gasto social, cuando se compara a México con otros países de la región como Argentina, Brasil y Uruguay, se encuentra que éstos poseen un mayor nivel de gasto social⁴³, por lo que su efecto sobre la desigualdad es mayor, como se detalla en Lustig (2017a). Además, al compararlo con países de la OCDE, en el estudio realizado por Castelletti (2013) se precisa que los sistemas fiscales de los países de esta organización desempeñan un papel importante en la reducción de la desigualdad en los ingresos de mercado, puesto que el coeficiente de Gini se reduce en aproximadamente la mitad.

Cuadro IV.1

Coefficientes de Gini y efectos redistributivos del gasto social sobre la desigualdad en el ingreso en México⁴⁴: 2016

Conceptos	Coefficiente de Gini		
	Nacional	Urbano	Rural
Ingreso de mercado neto	0.4894	0.4683	0.4790
Ingreso disponible	0.4754	0.4605	0.4381
Ingreso post- transferencias del gobierno	0.4310	0.4206	0.3946
Índice de Reynolds-Smolensky: efecto redistributivo del gasto social en México-2016			
(Cambio con respecto al ingreso de mercado neto: en puntos porcentuales)			
Ingreso post- transferencias del gobierno*	-5.83	-4.77	-8.44
Reducción de la desigualdad por categoría de instrumento (En puntos porcentuales)			
Transferencias directas en efectivo	-1.39	-0.77	-4.09
Gasto social en educación (en especie)	-3.61	-3.16	-3.68
Gasto social en salud (en especie)	-0.83	-0.83	-0.67

* Transferencias del gobierno = Transferencias monetarias más el gasto imputado en educación y salud.

Cabe recordar que estos resultados corresponden al análisis de referencia, es decir, aquel en el que las pensiones contributivas se consideran como ingreso diferido.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2016.

⁴³ En 2015, el gasto social como proporción del PIB alcanzó 14.7% en Argentina, 12.8% en Brasil, 16.2% en Uruguay y 11.6% en México (véase CEPAL, 2018). Como referencia comparativa se tiene que los países de la OCDE, en promedio, destinaron el 21% de su PIB al gasto público social (véase OCDE, 2018c), es decir, casi el doble de lo que México dedica para tal fin.

⁴⁴ El patrón de reducción de la desigualdad no varía significativamente entre ambos escenarios de análisis (pensiones contributivas de la seguridad social incluidas en el concepto de ingreso de mercado y pensiones contributivas consideradas como parte de las transferencias gubernamentales). Tratar los ingresos de las pensiones como transferencias de gobierno (análisis de sensibilidad), tiene poco efecto en la reducción de la desigualdad. Tal efecto redistributivo es -6.73 (cambio en puntos porcentuales), ya que se pasa de un coeficiente de Gini del ingreso de mercado de 0.498 a un coeficiente de Gini del ingreso post-transferencias del gobierno de 0.431.

En el cuadro IV.1, también se verifica que la desigualdad en el ingreso es más elevada en las zonas rurales que en las urbanas, 0.479 frente a 0.468. Es en el sector rural de México en el que se manifiesta los mayores niveles de desigualdad y en el que las condiciones de pobreza se agudizan. La desigualdad económica es la expresión última de la acumulación de diversos factores que la suscitan en su origen y a pesar de haberse alcanzado ciertos avances, las personas nacidas en condiciones de pobreza continúan teniendo posibilidades muy limitadas de ascender en la escala socioeconómica.

En el ámbito urbano el efecto redistributivo alcanzado por el gasto social es 4.77 puntos porcentuales. Un análisis desagregado refleja que las transferencias en especie representan la mayor parte del efecto redistributivo del gasto social, puesto que el gasto en educación y salud reducen el coeficiente de Gini en 3.16 y 0.83 puntos porcentuales, respectivamente; en relación a un grado de redistribución de 0.77 puntos porcentuales correspondiente al gasto social en forma de transferencias monetarias que se obtiene al pasar de un coeficiente de Gini del ingreso de mercado de 0.4683 a un coeficiente de Gini del ingreso disponible de 0.4605. En el mismo cuadro también se detalla que las transferencias directas y en especie tienen un mayor efecto redistributivo en el sector rural que en el urbano, ya que la caída en el coeficiente de Gini del ingreso de mercado al ingreso post-transferencias del gobierno es de 8.44 puntos porcentuales, aquí cabe agregar que ello ocurre pese a que el sector rural captura tan solo el 23.79% del total del gasto social.

Un análisis más minucioso permite evidenciar que el componente que tiene un mayor impacto redistributivo sobre la desigualdad en el ingreso, tanto a nivel nacional como urbano, es el gasto social dirigido a los servicios de educación (beneficios públicos en especie que fueron monetizados mediante el costo de gobierno que se detalla en el capítulo III).

En el ámbito rural, son las transferencias directas en efectivo las que tienen el efecto más importante en orden de magnitud (reducen el coeficiente de Gini en 4.09 puntos porcentuales), cuando se compara dicho efecto con el generado por el valor monetizado del gasto en educación y salud (-3.68 y -0.67 puntos porcentuales, respectivamente).

4.3. Contribuciones marginales de las transferencias del gobierno a los cambios en la desigualdad

Para determinar si la contribución de una intervención fiscal sobre la desigualdad del ingreso post-transferencias del gobierno es igualadora o desigualadora se utilizará lo que se conoce como *contribución marginal*. El índice de Reynolds-Smolensky permite establecer diferencias

entre los coeficientes de Gini de las distribuciones del ingreso antes y después de las transferencias del gobierno, por lo que presenta la propiedad de descomponibilidad que permitirá obtener la contribución marginal de cada intervención fiscal.

A diferencia de los datos presentados en el cuadro IV.1 que muestra cuánto aportó cada rubro de gasto social a la reducción total de la desigualdad en 2016, la contribución marginal hace referencia a la reducción que experimentaría la desigualdad del *ingreso post-transferencias del gobierno* al eliminar o modificar en términos de tamaño una transferencia social en particular.

Como ya se mencionó en apartados anteriores (véase aspectos metodológicos del proyecto compromiso con la equidad (CEQ) definidos en la sección 1.1.1.), una de las limitantes es que la suma de las contribuciones marginales al momento de determinar la magnitud y el signo de una intervención fiscal no es igual al efecto redistributivo total presentado en el cuadro IV.1. Ello ocurre porque la contribución marginal se calcula como la diferencia entre el coeficiente de Gini sin la intervención fiscal analizada, pero con todas las demás incluidas y el coeficiente de Gini con todas las intervenciones fiscales (incluida la intervención de interés), entonces, ello implica que cada vez que se elimine un componente del gasto social para calcular el coeficiente de Gini se modifican los puntos de referencia continuamente. Sin embargo, el análisis de contribuciones marginales resulta sumamente valioso en la evaluación de las intervenciones gubernamentales en el plano de la equidad⁴⁵. El orden de magnitud y signo de la contribución marginal permite dar respuesta a la siguiente pregunta ¿en qué orden y dirección variaría el impacto redistributivo si se modifica una intervención gubernamental en términos de tamaño o progresividad, o, en su defecto, si se elimina? En el cuadro IV.2 se ilustra las contribuciones marginales de las transferencias del gobierno que comprenden las transferencias monetarias más el valor monetizado de los servicios en educación y salud públicas.

Como se puede apreciar en el siguiente cuadro IV.1, el efecto neto total del gasto social es igualador a nivel nacional, así como en el ámbito urbano y rural de México para el año de estudio y para ambos escenarios de análisis del tratamiento de las pensiones contributivas. Al analizar el efecto redistributivo de los componentes del gasto social se encontró que el gasto en educación contribuye en mayor medida a reducir la desigualdad tanto a nivel nacional como en las zonas urbanas y rurales y tiene una contribución marginal positiva.

⁴⁵ Para una revisión más detallada del tema véase (Shorrocks, 2013).

Ello permite dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿qué sucedería con la desigualdad si el sistema fiscal eliminara el gasto público en educación? o, ¿la desigualdad sería mayor, menor o igual sin el gasto público en educación y en qué medida variaría? Esta última pregunta se formula porque como ya antes se expresó, para calcular la contribución marginal es necesario comparar el coeficiente de Gini sin la transferencia de interés, pero con todos los demás componentes del gasto social incluidos y el mismo indicador de desigualdad con todos los componentes del gasto social, incluido aquel cuyo efecto interesa analizar. Entonces, la contribución marginal de 0.0325 indica que el hecho de eliminar el valor monetizado del gasto en educación ocasiona que el coeficiente de Gini del ingreso post-transferencias del gobierno se incremente de 0.4310 (véase cuadro IV.1) a 0.4635. En este caso, al eliminar el gasto en educación el impacto redistributivo del gasto social disminuiría al pasar de 5.83 puntos porcentuales a solo 2.59 puntos porcentuales.

Por su parte, la contribución marginal del gasto en salud es 0.0083 o, equivalentemente 0.83 puntos porcentuales. Una contribución marginal positiva indica una mejora en la igualdad de los ingresos. Esto significa que al no tomar en cuenta el valor monetizado de los servicios de salud, la desigualdad del ingreso post-transferencias del gobierno se incrementará en 0.83 puntos porcentuales y el coeficiente de Gini del ingreso post-transferencias se ubicará en 0.4393.

Cuadro IV.2
Contribución o efecto marginal por transferencia pública social

Contribución o efecto marginal (Cambio en el coeficiente Gini)	Nacional	Urbano	Rural
Transferencias directas en efectivo	0.0098	0.0056	0.0232
Gasto social en educación	0.0325	0.0285	0.0306
Gasto social en salud	0.0083	0.0083	0.0067

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2016.

En el medio urbano, el gasto en educación presenta la mayor contribución marginal, siendo esta de 2.85 puntos porcentuales, es decir, que si no se toma en cuenta (elimina) el valor monetizado de los servicios de los servicios de educación, el coeficiente de Gini pasará de 0.4206 a 0.4490. Las transferencias monetarias y el gasto en salud tienen una contribución marginal de 0.56 y 0.83 puntos porcentuales, respectivamente, ello significa que el eliminar tales transferencias ocasionará que el coeficiente de Gini se incremente de 0.4206 a 0.4262 y 0.4289, respectivamente.

En el ámbito rural, las contribuciones marginales de las transferencias monetarias superan a la contribución marginal del gasto en salud. Esta es de 2.32 puntos porcentuales, por lo tanto, al eliminar tales transferencias públicas el coeficiente de Gini en el ámbito rural se incrementará en tal magnitud al pasar de 0.3946 a 0.4178. Por su parte, el uso del servicio público en educación en los hogares rurales tiene una contribución marginal igual a 3.06 puntos porcentuales. Si se elimina el gasto en educación el total del efecto redistributivo en los hogares rurales disminuirá a 5.38 puntos porcentuales.

En resumen, todas las contribuciones marginales de los componentes del gasto social en México en 2016, tanto a nivel nacional como en el ámbito urbano y rural, son igualadoras (contribuciones marginales positivas) lo que es congruente con lo esperado.

4.4. Distribución del ingreso de mercado neto y post-transferencias del gobierno en regiones Noroeste y Sur de México

La desigualdad se plasma tanto en las diferencias de ingresos entre personas y hogares como en las disparidades regionales. Una de las dimensiones más demostrativas de los persistentes niveles de desigualdad es la brecha entre los niveles de desarrollo entre distintas localidades de un país. Si se trata de buscar un ejemplo de las marcadas desigualdades dentro del territorio nacional, el norte y sur de México representarían uno de los arquetipos. Tales desigualdades son fomentadas por la divergencia entre una economía productiva en el norte y una economía tradicional y menos productiva en el sur. La preocupación por dicha problemática se remonta a los años sesenta, cuando la CEPAL⁴⁶ planteó que las estructuras productivas que se contemplan en la organización espacial dentro de un país desarrollan aunque no necesariamente de forma exacta, el esquema centro-periferia que se percibe entre los países.

Los gráficos IV.3 y IV.4 muestran los histogramas suavizados de la distribución del ingreso de mercado y post-transferencias del gobierno en términos per cápita familiar (logaritmos) correspondientes a las regiones Noroeste (Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Sinaloa y Sonora) y Sur (Suroeste: Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Sureste: Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán) de México.

Como puede apreciarse en el gráfico IV.3, las dos distribuciones de ingresos son evidentemente distintas, la distribución de ingreso que corresponde al sur del país está desplazada hacia la izquierda, lo que es señal de que los habitantes de esas entidades poseen

⁴⁶ Para profundizar en el tema véase (Pinto, 1965) y (Sunkel, 1970).

menores ingresos que los del noroeste del país. Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Sinaloa y Sonora, de manera conjunta, concentran el 15.48% del ingreso total de mercado de México en 2016 cuya población representa el 12.93% del total del país, mientras que el sur de México a pesar de que cuenta con una mayor población (16.34%) su participación en el ingreso es menor (10.75%). Además, el ingreso per cápita promedio de las entidades federativas del sur de México es aproximadamente la mitad que el del noroeste (54.94%). Los individuos pertenecientes a los estados del sur poseen un ingreso per cápita promedio al trimestre de 9.569,4 pesos respecto a 17.418,5 pesos correspondientes a los individuos del noroeste, denotando la desigualdad en la distribución territorial del ingreso.

El histograma suavizado de la distribución del ingreso de mercado del sur de México está más aplanado que la del noroeste, lo que sugiere que existe una mayor dispersión. Esto es, las observaciones del noroeste de México presentan una concentración más estrecha de los ingresos, lo que está relacionado con una menor desigualdad. La desigualdad en la distribución del ingreso es mayor en los estados del sur puesto que el promedio del coeficiente de Gini del ingreso de mercado es 0.505 respecto al promedio de 0.456 en los estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Sinaloa y Sonora.

A partir del gráfico IV.3, se puede deducir intuitivamente que el sur del país es una región con mayor pobreza y desigualdad en los ingresos respecto al noroeste. De acuerdo con datos del CONEVAL (2016b), en promedio, el 53.9% de la población de los estados del sur viven en pobreza, mientras que en los estados del noroeste de México el porcentaje de pobreza llega a 28.3%. La enorme brecha entre el norte y sur del territorio nacional también se manifiesta en la educación. Por ejemplo, al analizar la alfabetización (persona que sabe leer y escribir un recado) en la población de 15 años y más, se constata que en 2015 esta alcanza el 84% en Oaxaca frente a un 98% en Baja California (datos obtenidos de INEGI, 2015).

En el gráfico IV.4 se aprecia que la distribución del ingreso post- transferencias del gobierno de la región sur de México sigue estando desplazada hacia la izquierda de la distribución del noroeste del país, es decir, luego de la intervención del gobierno mediante el gasto social, los habitantes de los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán, en conjunto, siguen poseyendo menores ingresos que los del noroeste del país. A pesar de aquello, las transferencias monetarias y en especie permitieron que en promedio, el ingreso per cápita familiar de las entidades federativas del sur de México se incrementó en 22.5% al pasar de 9.569,4 pesos a 11.722,6 pesos. Ello puede verse reflejado en que su curva es similar a una distribución leptocúrtica, lo que hace referencia a que los ingresos

de las personas tienden a concentrarse alrededor de los valores centrales de dicha variable y sugiere que luego del gasto social realizado por el gobierno, la desigualdad se redujo en tales estados a niveles similares registrados en el noroeste. Luego de la intervención fiscal el promedio del coeficiente de Gini de los estados del sur de México disminuye a 0.412⁴⁷. Lo que sugiere que el gasto social tiene un mayor efecto redistributivo y un fuerte impacto igualador en las entidades federativas del sur del país.

En el caso de los estados del noroeste, el gasto social genera un incremento de 12.23% en el ingreso per cápita familiar (promedio trimestral) al pasar de 17.418,5 pesos a 19.548,4 pesos. Respecto a la distribución regional del total del ingreso post- transferencias del gobierno, se encuentra que la brecha entre el noroeste y el sur del país se reduce. Los estados del noroeste participan con el 15.11% en el ingreso total, mientras que el sur concentra el 11.72% del ingreso generado en 2016.

Gráfico IV.3
Estimaciones por kernels de las funciones de densidad del logaritmo del ingreso de mercado per cápita familiar Regiones Noroeste y Sureste de México, 2016

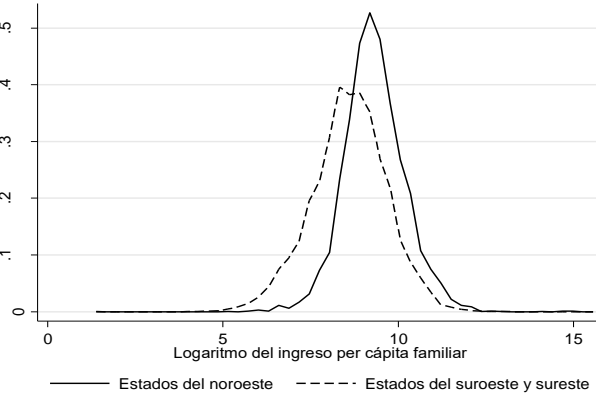
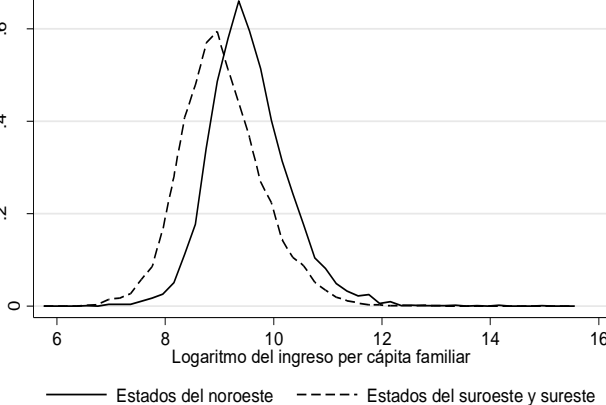


Gráfico IV.4
Estimaciones por kernels de las funciones de densidad del logaritmo del ingreso post-transferencias del gobierno per cápita familiar Regiones Noroeste y Sureste de México, 2016



La región noroeste comprende Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Sinaloa y Sonora.
 La región suroeste y sureste comprende Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.
Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2016.

4.5. Distribución del gasto social por deciles de hogares y su progresividad

Al analizar la distribución del gasto social entre los deciles de hogares, se encuentra que las transferencias monetarias son progresivas en términos absolutos⁴⁸ -o fuertemente progresivas⁴⁹- (véase gráfico IV.5-panel a) y relativos. Cabe recordar que una transferencia es progresiva en

⁴⁷ En el noroeste del territorio nacional el promedio fue de 0.419.
⁴⁸ Definición adoptada por (Lindert, Skoufias, & Shapiro, 2006).
⁴⁹ Definición adoptada por (O'Donnell, Doorslaer, Wagstaff, & Lindelow, 2008).

términos absolutos (pro-pobre) cuando el monto de las transferencias se reduce con el ingreso pre-transferencias, es decir, a medida que se avanza del decil 1 al 10 (véase anexo 1). Cada hogar del primer decil recibe de transferencia monetaria, 2.417 pesos⁵⁰ por trimestre, en promedio; para los hogares del décimo decil esta cifra llega a 256 pesos. Y, son progresivas en términos relativos cuando la transferencia se reduce como proporción del ingreso de mercado. Al explorar los datos del cuadro IV.3, se constata que las transferencias monetarias representan el 32.52% del ingreso de mercado promedio trimestral de los hogares pertenecientes al decil 1 y 0.18% en el caso del decil 10. Las transferencias monetarias consolidan su tendencia a presentarse como un gasto progresivo, al concentrar el 29.31% de los recursos en la parte más baja de la distribución, contra un 3.11% en la parte más alta.

Cuadro IV.3

Distribución y progresividad relativa* de las transferencias en efectivo y del gasto público en educación y salud en México: 2016

Decil	Transferencias monetarias		Gasto en educación		Gasto en salud		Total de transferencias en especie	
	Proporción del gasto social**	Progresividad relativa	Proporción del gasto social	Progresividad relativa	Proporción del gasto social	Progresividad relativa	Proporción del gasto social	Progresividad relativa
1	29.31	32.52	13.93	99.56	6.85	19.67	11.88	119.23
2	18.26	9.82	14.16	49.10	8.42	11.70	12.48	60.80
3	13.08	5.20	13.37	34.36	9.55	9.83	12.28	44.18
4	10.36	3.33	12.08	25.03	10.32	8.59	11.52	33.62
5	7.90	2.14	11.46	20.06	10.81	7.59	11.24	27.66
6	6.01	1.40	10.00	14.98	11.26	6.78	10.32	21.76
7	4.64	0.92	8.76	11.16	11.39	5.82	9.48	16.98
8	3.91	0.64	7.30	7.68	11.57	4.90	8.48	12.58
9	3.57	0.45	6.12	5.02	10.52	3.44	7.40	8.46
10	3.11	0.18	2.97	1.09	9.27	1.37	4.76	2.46

*Promedio del gasto social de cada decil de hogar expresado como porcentaje de su ingreso promedio.

**Proporción del gasto total destinado a cada decil de hogar.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2016.

Es fácil confirmar que las transferencias monetarias resultan ser más progresivas en comparación con las transferencias en especie, al ubicar su curva de progresividad por encima de la de su contraparte (véase gráfico IV.5-panel a), siendo mayor esta incidencia en la parte baja de la distribución. Esto último es señal de que tales transferencias son más progresivas en los hogares más pobres de México, ya que favorece la concentración en los estratos de más bajos ingresos, misma que disminuye en cada intervalo de ingreso subsiguiente. Tan solo los tres deciles más pobres capturan el 60.7% del total de transferencias monetarias en 2016,

⁵⁰ De aquí en adelante, estas cifras hacen referencia al promedio trimestral por hogar, a menos que se especifique otra cosa.

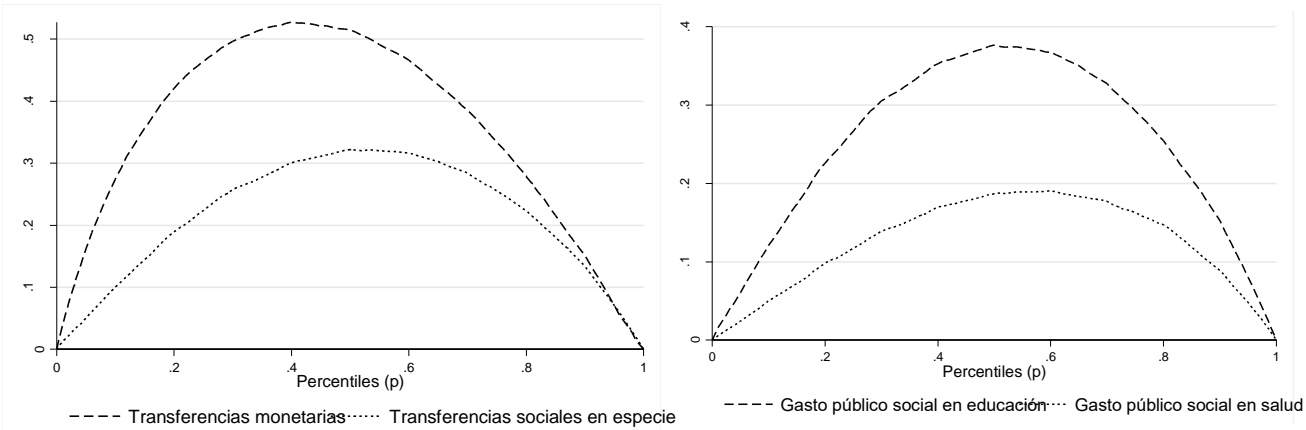
respecto a un 10.6% perteneciente a los tres deciles más ricos. La mayor parte de estas transferencias se concentran en los primeros deciles de la escala de la distribución. En el caso de las transferencias en especie, los tres primeros deciles capturan el 36.6% del total de recursos frente a un 20.6% perteneciente a los tres últimos deciles.

Las transferencias en especie también son progresivas en términos absolutos y relativos, puesto que el monto asignado entre deciles se reduce conforme se pasa del primer decil hacia los posteriores (únicamente se incrementa al pasar del decil 1 al 2 y a partir de allí se reduce, véase anexo 1). Los hogares del primer decil, reciben en promedio 8.863 pesos si se monetiza el uso de servicios públicos en educación y salud. Tales transferencias equivalen a 119.23% del ingreso promedio de cada hogar que conforma este decil. Para los hogares del decil diez, la transferencia es de 3.558 pesos y representa el 2.46% de su ingreso.

Gráfico IV.5 Curvas de progresividad del gasto social en México

Panel a: Curvas de progresividad de las transferencias monetarias (programas sociales) y en especie

Panel b: Curvas de progresividad del gasto social en educación y salud



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2016.

Al desagregar las transferencias en especie, se constata que el gasto social en educación es más progresivo que el gasto en salud, ya que su curva se encuentra por encima de la correspondiente a esta última transferencia (véase gráfico IV.5-panel b). Los tres deciles de más bajos ingresos capturan el 41.46% del gasto total en educación frente a un 16.39% asignado a los tres deciles más ricos. El mayor volumen de recursos, siendo este de 14.16%, es capturado por el segundo decil y comienza a descender a partir de dicho decil de hogares. En el caso del gasto en salud, los tres primeros deciles se apropian del 24.82% del total de recursos, en tanto que el decil diez captura el 31.36% del total. Otra forma de ver que el gasto en educación es más progresivo que el gasto en salud y favorece en mayor medida a los hogares de más bajos

de ingresos en México, consiste en analizar la transferencia promedio por hogar. El valor monetizado de la transferencia social en servicios de educación que recibe cada hogar del primer decil es 5 veces mayor a la percibida por un hogar del decil diez. Mientras tanto, el gasto en salud de los hogares más pobres es el 70% de la transferencia que recibe un hogar del décimo decil. Por ende, el valor monetizado de los servicios de educación representa el 99.56% del ingreso de mercado de los hogares más pobres, mientras que el gasto en salud solo constituye el 19.67% (véase cuadro IV.3).

Como se puede observar en el anexo 1 y en el cuadro IV.3, el gasto en educación es progresivo tanto en términos absolutos como relativos. Cada hogar del primer decil recibe 7.400 pesos de transferencia pública en especie bajo la forma de servicios gratuitos o subsidiados en educación, mientras que en los hogares del décimo decil la transferencia es de 1.579 pesos. Cuando se analiza el promedio del gasto en educación como porcentaje del promedio del ingreso de mercado de cada uno de los deciles de hogares de México, se verifica que esta relación se reduce a medida que se pasa del decil 1 al 10; para el primer decil de hogares, el valor monetizado de los servicios de educación representa el 99.56% de su ingreso de mercado, mientras que para los hogares del último decil constituye tan sólo el 1.09% (véase cuadro IV.3).

Cabe hacer énfasis en que, pese a que una mayor proporción de recursos del total de las transferencias monetarias se destina a los deciles más bajos, es el uso de servicios públicos en educación el que contribuye de forma más importante a la igualdad en la distribución de los ingresos, dado que para los deciles de hogares más pobres tales transferencias representan un gran porcentaje de su ingreso (véase cuadro IV.3). En los apartados posteriores se analizará el gasto en educación de forma desagregada.

En lo que corresponde al gasto en salud en México para el año 2016, como se aprecia en el gráfico IV.5-panel b, la curva está levemente sesgada hacia la derecha. Ello indica que el monto de recursos tiende a concentrarse en la parte alta de la distribución y en menor medida en los hogares situados en los deciles bajos, que es la población más vulnerable.

A pesar de que el gasto en salud no es progresivo en términos absolutos (la transferencia absoluta se incrementa conforme aumenta los ingresos de cada hogar y únicamente se reduce a partir del octavo decil), cuando se analizan tales transferencias como porcentaje del ingreso promedio de cada uno de los deciles de hogares de México, se verifica que efectivamente resulta ser progresivo en términos relativos. El gasto en salud orientado hacia el primer decil representa

el 19.67% del ingreso promedio de mercado de estos hogares frente a apenas un 1.37% en el caso del décimo decil.

Finalmente, el total de transferencias del gobierno es progresivo en términos absolutos y relativos. Como se detalla en el anexo 1, la transferencia trimestral por hogar disminuye a medida que se pasa hacia los deciles más altos. Los deciles 1, 2 y 3, en conjunto, capturan el 39.13% del total de recursos respecto a 19.67% de las transferencias alcanzadas por los hogares ubicados en el decil 8, 9 y 10 de la escala distributiva. En lo concerniente a la progresividad relativa del total de transferencias del gobierno, se tiene que tales transferencias constituyen 151.8% del ingreso promedio de los hogares del primer decil y tan solo el 2.6% del ingreso de los hogares del décimo decil (no se muestran en la tabla).

4.6. Distribución de los beneficios del gasto en educación y su progresividad

El promedio del (valor monetizado del) gasto en educación asignado a cada hogar se reduce conforme se pasa del decil 1 a los deciles posteriores (este se incrementa únicamente al pasar del decil 1 al 2 y a partir de allí desciende).

Una importante cantidad de los recursos públicos destinados a financiar políticas educativas en México, se canaliza a la educación básica que comprende los niveles: preescolar, primaria y secundaria. En 2016, el 61.8% del total de transferencias en especie en educación se orientó a la educación básica. El promedio de este gasto asignado a cada hogar se reduce de forma significativa a medida que se asciende en la escala de la distribución (véase anexo 2); cada hogar del décimo decil captura cada trimestre un promedio de 386 pesos de gasto en educación básica en comparación con 6.044 pesos en el caso del decil 1, es decir, el decil de más bajos ingresos recibe aproximadamente 16 veces más que lo percibido por los hogares del decil de mayores ingresos. Los tres primeros deciles de la escala distributiva se apropian de un mayor porcentaje del total de recursos destinados a este nivel educativo, específicamente un 50.63% (véase gráfico IV.6) respecto a un 9.60% perteneciente a los tres últimos deciles de hogares. De hecho, este es el nivel educativo en el que los cinco primeros deciles poseen una mayor proporción en el monto total (74.27%).

La transferencia promedio del gasto en educación media superior se incrementa desde el decil 1 hasta el 5 y comienza a descender a partir de allí. Por su parte, el gasto en educación superior no es progresivo en términos absolutos, ya que la cantidad absoluta de la transferencia percibida por los hogares de menores ingresos es menor a la percibida por los hogares más ricos (en el gráfico IV. 7 se puede apreciar que su curva está sesgada hacia la derecha). Los hogares

del decil 1, reciben de transferencia en especie en forma de servicios gratuitos o subsidiados en educación superior un total de 383 pesos, mientras que en los hogares del decil 9 y 10 la transferencia llega a 1.528 pesos y 793 pesos, respectivamente. Del monto total asignado al nivel de educación media superior y superior, los hogares de los tres primeros deciles capturan el 36.89% y 18.54,% respectivamente; mientras que los hogares de los tres deciles con mayores ingresos, en conjunto, se apropian del 16.18% y 33.70% del total del gasto en educación media superior y superior, respectivamente. En términos relativos (véase anexo 2), ambos tipos de transferencias son progresivas. En el caso del gasto en educación media superior, representa el 12.64% del ingreso de los hogares del decil 1 y 0.14% para el décimo decil. En tanto que el gasto en educación superior constituye el 5.16% del ingreso promedio de los hogares del decil de más bajos ingresos y 0.55% para los hogares del decil de ingresos más elevados.

Gráfico IV.6 Distribución del gasto social en educación por niveles educativos y deciles de hogares: México 2016

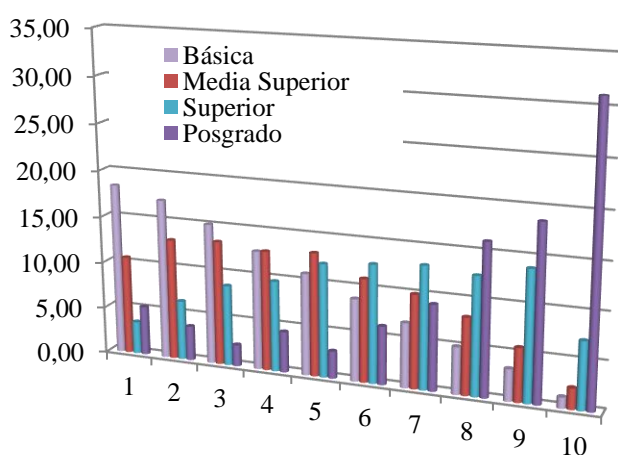
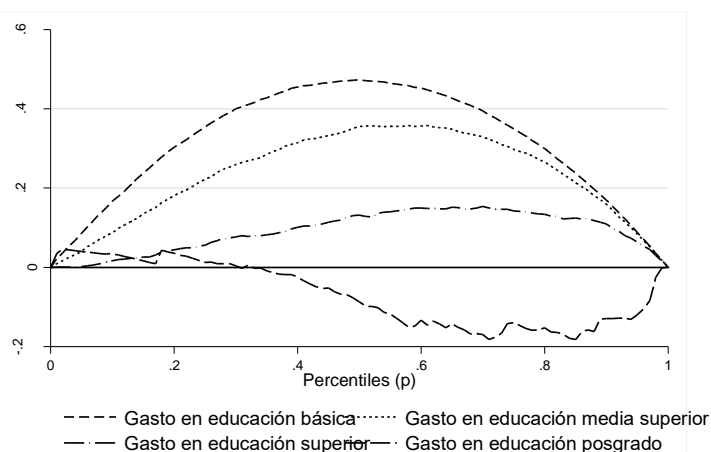


Gráfico IV.7 Curvas de progresividad del gasto público en educación por niveles educativos: México 2016



Notas:

El nivel educativo básico: comprende el gasto en educación preescolar, primaria y secundaria.

El nivel educativo media superior: comprende el gasto en educación bachillerato y educación profesional técnica.

El nivel educativo superior: comprende el gasto educación normal y licenciatura.

El nivel educativo posgrado: comprende el gasto en educación de especialidad, maestría y doctorado.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2016.

El menor volumen de recursos del gasto en educación se destina al estudio de posgrado (1.21%). Como puede observarse en el gráfico IV.7, el gasto asignado a este nivel educativo resulta regresivo ya que la curva de progresividad cruza hacia un valor negativo (debajo de la línea de cero), lo que indica que tales transferencias en especie tienden a concentrarse en los deciles altos. Del total del gasto orientado al nivel educativo de posgrado, el 5.28% es capturado por el primer decil y solo el décimo decil se apropia del 31.11% del total de estos recursos,

además, la transferencia promedio que reciben estos hogares es 5.9 veces mayor que la percibida por los hogares del primer decil.

Los datos del anexo 2 también revelan que las transferencias que reciben los hogares del primer decil disminuyen conforme se incrementan los niveles educativos -a diferencia de los hogares de mayores ingresos que tienen la posibilidad de cubrir sus gastos y optar por escuelas privadas-, ello sería reflejo del bajo acceso que tienen los hogares pobres a la educación superior. De hecho, de acuerdo con el Banco Mundial (2016), la desigualdad en el acceso a la educación terciaria se ha ahondado en los últimos 15 años, tal disparidad es particularmente más marcada en los extremos de la distribución. La tasa de matrícula neta de los estudiantes pertenecientes al decil más pobre apenas aumentó del 2 al 6 por ciento, entre 2000 y 2012; por su parte, la tasa de matrícula en el decil de mayores ingresos se incrementó en 25 puntos porcentuales, al pasar de 64% en 2000 a 89% en 2012. Dado este contexto es sumamente relevante que la política social de México considere la dinámica educación-pobreza.

4.7. Distribución de los beneficios del gasto en salud y su progresividad

El gasto social dirigido a la población con seguridad social (aquella población que está afiliada a instituciones como el IMSS, ISSSTE, SEMAR, SEDENA, PEMEX y otros) no es progresivo en términos absolutos. Además de que la transferencia se incrementa con el ingreso de mercado (véase anexo 2), el primer decil captura apenas el 1.67% del gasto total. La mayor parte de este gasto beneficia a la parte superior de la distribución, ya que los tres deciles de más altos ingresos en el país se apropian del 39.49% del total de recursos. En términos relativos, tales transferencias representan el 3.59% del ingreso de los hogares con seguridad social del primer decil y 1.33% en el décimo decil.

Como puede observarse en el gráfico IV.8, la curva de progresividad del gasto público en salud encauzado a la población sin seguridad social está por encima de la del gasto en salud de la población con seguridad social. Esto significa que los deciles de más bajos ingresos capturan una menor proporción del gasto en salud proveniente de este último esquema contributivo y, por ende, es indicativo de que una baja cantidad de hogares de dichos deciles están empleados en el sector formal. Los hogares del decil 1, 2 y 3, en conjunto, se apropian del 14% del total del gasto en salud dirigido a la población con seguridad social, respecto a un 56.46% capturado bajo al esquema no contributivo.

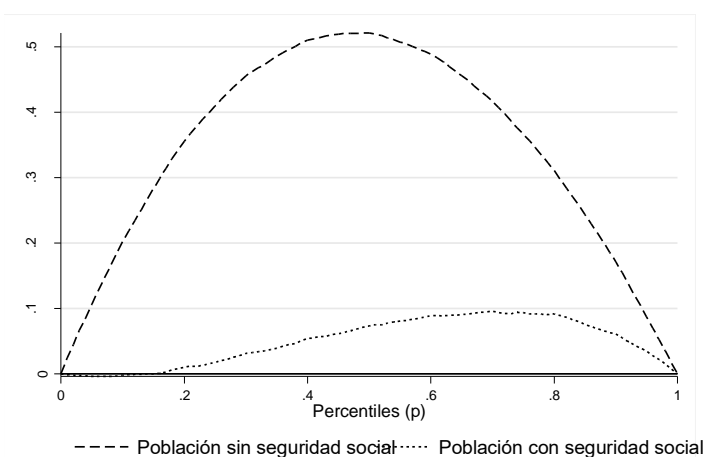
Los datos del INEGI (2016c), advierten que las condiciones de la economía informal en el PIB no han mostrado variación significativa entre 2003 y 2016. En el año 2016 la economía

informal representó el 22.6% del PIB y el 57.2% de la población económicamente activa -en diciembre de 2016- (INEGI, 2018), lo que configura una deficiencia crónica en la creación de empleo formal y esto a su vez se traduce en la imposibilidad para gran parte de la población mexicana de estar protegidos por instituciones de seguridad social. Para subsanar tales limitaciones, desde hace más de una década se han ampliado una serie de programas no contributivos de protección social como el Seguro Popular de Salud (SPS), Programa IMSS-PROSPERA y, la Secretaría de Salud (SSa) y Servicios Estatales de Salud (SESA) que tienen por objetivo ofrecer apoyo a aquella población que no está cubierta por la seguridad social.

Cuadro IV.4
Distribución porcentual del gasto público social en salud: por deciles de hogares, 2016

Decil	Población sin seguridad social	Población con seguridad social
I	22.10	1.67
II	18.95	4.84
III	15.41	7.56
IV	12.71	9.51
V	10.17	11.03
VI	7.78	12.50
VII	5.52	13.38
VIII	3.99	14.15
IX	2.38	13.28
X	1.07	12.06

Gráfico IV.8 Curvas de progresividad del gasto público en salud por esquema de seguridad social, 2016



Notas:

La población sin seguridad social incluye a las personas afiliadas e inscritas en el Seguro Popular y PROSPERA Programa de Inclusión Social.

La población con seguridad social comprende a las personas afiliadas en el IMSS, ISSSTE y PEMEX (incluye la Secretaría de Marina –SEMAR- y la Secretaría de la Defensa Nacional -SEDENA-).

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2016.

El gasto en salud dirigido a la población sin seguridad social es progresivo en términos absolutos y relativos (véase anexo 2 y cuadro IV. 4). Del total del gasto en salud dirigido a la población sin seguridad social, 22.10% es capturado por los hogares mexicanos de más bajos ingresos, esta cantidad se reduce progresivamente en los deciles posteriores para ubicarse en 1.07% en el décimo decil. El promedio del gasto en salud asignado a los hogares sin seguridad social del primer decil constituye el 16.08% de su ingreso promedio y 0.04% en el caso del decil 10.

Los recursos físicos y humanos que disponen las diversas instituciones de salud varían tanto en valores absolutos así como en el número de afiliados que tienen, lo cual tiene

implicaciones en la calidad y oportunidad de la atención. Tales desigualdades en la distribución, se presentan tanto por entidad federativa como por institución (véase estadísticas de la Dirección General de Información en Salud, 2017). México necesita un sistema de salud cuyo enfoque sea el de las necesidades de la población más que el de los acuerdos institucionales. Sin reformas de gran alcance se corre el riesgo de conservar un sistema de salud fragmentado y con marcadas diferencias en el acceso y calidad de los servicios, lo que afianzaría aún más la desigualdad económica, si no se logra resolver el incremento de las enfermedades asociadas con el estilo de vida y la edad. México debe consolidar y ampliar el gasto social para la atención a la salud, puesto que en comparación con otros países de la OCDE, el gasto público en salud en México es bajo⁵¹.

Como se ha podido constatar hasta este punto, el total del gasto en educación es progresivo en términos absolutos y relativos y, pese a que el gasto en salud no es progresivo en términos absolutos, contribuyen a reducir el coeficiente de Gini. Esto se debe a que en el caso de un sistema fiscal donde sólo existe una transferencia (o *todas las transferencias sumadas*), su efecto redistributivo solo dependerá de su progresividad y de su tamaño; no obstante, en un sistema fiscal con m transferencias -como el examinado en este trabajo-, la anterior correspondencia no necesariamente ocurre. En un sistema fiscal con más de una intervención, el efecto redistributivo no dependerá sólo de la progresividad y tamaño del componente analizado, sino también del tamaño y el efecto redistributivo de todos los componentes simultáneamente.

Si bien el total del gasto en salud no es progresivo en términos absolutos (es decir, es una transferencia pro-rico⁵² ya que la transferencia absoluta promedio se incrementa conforme aumenta el ingreso de cada hogar y comienza a disminuir solo a partir del decil 8, véase anexo 1), sí lo es en términos relativos (débilmente progresivo). La transferencia promedio trimestral del gasto en salud representa el 19.67% del ingreso promedio de los hogares con menores ingresos, mientras que esta cifra llega a 1.37% en los hogares del decil diez (véase cuadro IV.3).

Probablemente la progresividad fuerte del gasto en salud no se presenta debido a que, como ya se mencionó anteriormente, ello es reflejo de que los hogares más pobres tienen las mayores tasas de informalidad. Según cifras disponibles del INEGI (2017), las entidades

⁵¹ En 2016, el gasto en salud per cápita fue de \$1.080 (USD PPP) en México y \$4.003 en el promedio de la OCDE (véase OCDE, 2017b).

⁵² Una transferencia pro-rica puede ser igualadora o desigualadora (esto puede ocurrir debido al Conundrum de Lambert revisado en el apéndice del presente trabajo), en este caso, el gasto en salud es igualador ya que su *contribución marginal es positiva* (véase cuadro IV.2 de la sección 4.3 de este trabajo).

federativas del sur superan el promedio nacional de la tasa de informalidad (57.2%). Destacan, Oaxaca con el 82.2 de informalidad laboral ⁵³, Chiapas con un 79.7% y Guerrero con 78.2%, las entidades más pobres de México. Tal informalidad constituye un obstáculo -dado que la salud en México se provee a través de un conjunto de subsistemas fragmentados entre sí- para que los hogares de estos estados puedan acceder a la seguridad social. Y la principal vía para acceder a la seguridad social es mediante el IMSS, ISSTE, PEMEX, SEDENA o SEMAR, que son instituciones que proveen servicios de salud a los trabajadores del sector formal.

A pesar de que la política de extender programas no contributivos ha significado la posibilidad de que las personas de más bajos recursos económicos puedan acceder a servicios de salud, ha sido insuficiente para proteger el ingreso de estos hogares y mejorar sus condiciones de vida. No puede esperarse que tal mecanismo solucione todos los problemas del sistema de salud en México, por ello es imprescindible mejorar la eficiencia en el sector de salud pública.

4.8. Distribución del gasto público social por ámbito urbano y rural

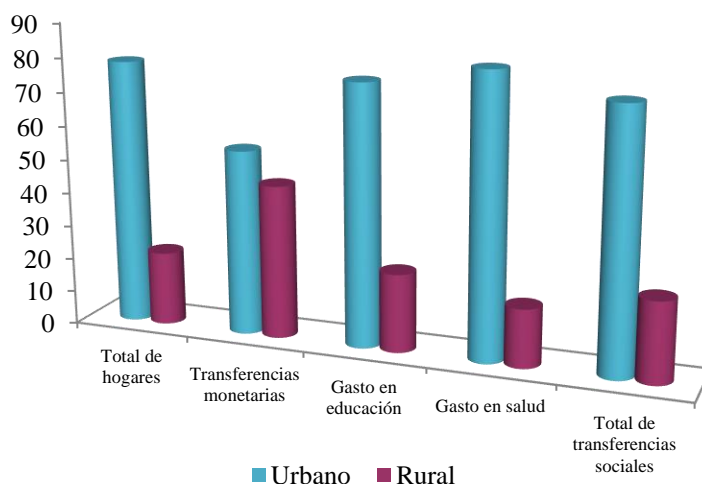
El siguiente gráfico muestra la distribución de los beneficios entre las poblaciones urbanas y rurales de México. El porcentaje de hogares que conforman el área urbana es el 78.3%, los cuales capturan el 54.71% del total de transferencias monetarias en 2016. En promedio, las transferencias económicas que percibe cada hogar es 577 pesos al trimestre. En cuanto a los servicios públicos en educación y salud, el ámbito urbano de México se apropia de aproximadamente el 77% y 83%, respectivamente.

El sector rural, que concentra el 21.7% de los hogares mexicanos en 2016, se apropia del 45.3% de las transferencias monetarias. Las transferencias directas en efectivo promedio trimestral por hogar es de 1.724 pesos, es decir, aproximadamente 3 veces más de lo recibido por cada hogar que pertenece al ámbito urbano. A pesar de aquello no hay que olvidar que el ingreso medio de los hogares urbanos es significativamente mayor al correspondiente a los rurales (2.18 veces más)⁵⁴. En cuanto al gasto público en educación y salud, el sector rural recibe el 23% y 17% del monto total, respectivamente. Ello magnifica los menores niveles de infraestructura en estas localidades dado el nivel de marginación que los caracteriza.

⁵³ Como porcentaje de la población de 15 años y más.

⁵⁴ El ingreso medio de los hogares urbanos y rurales es 49.536 pesos y 22.708 pesos, respectivamente.

Gráfico IV.9
Distribución del gasto social y del total de hogares por ámbito urbano y rural
(En porcentajes)

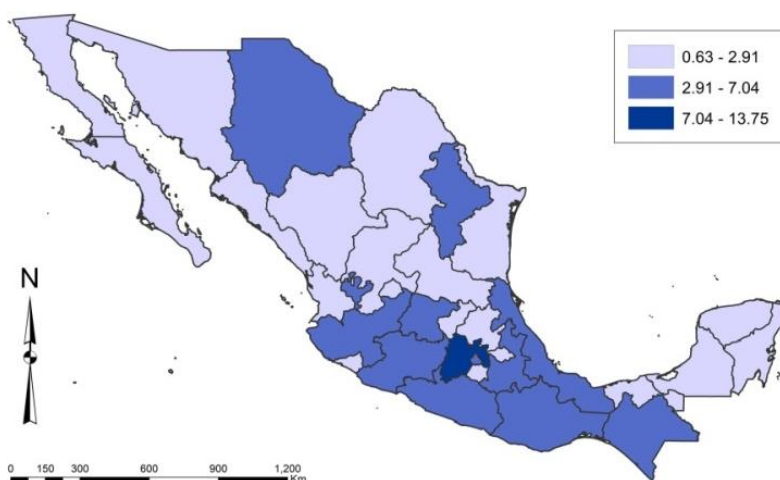


Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2016.

4.9. Distribución y efecto redistributivo del gasto social por entidad federativa

Frecuentemente hay un interés especial en el gasto social y su relación con la disminución de la pobreza, ya que es de particular importancia para cubrir las necesidades de la población vulnerable. No obstante, ello puede conllevar a apreciaciones erróneas. Como se verá posteriormente, una parte significativa del gasto público social es dirigido hacia las entidades federativas que poseen una mayor participación en el total del ingreso de mercado de México o un mayor ingreso promedio, más que a los estados pobres.

Mapa IV.1
Distribución del gasto social por entidad federativa: 2016



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2016.

Si se analiza la distribución del gasto social (véase mapa IV.1 y anexo 3) se verifica que el estado de México es quien captura una mayor proporción del total del gasto social en 2016, siendo esta de 13.75%. Le sigue Ciudad de México, Veracruz de Ignacio de la Llave y Jalisco con 7.04%, 6.75% y 6.03, respectivamente. Estas son las entidades con la mayor población del país, pero también las que poseen un mayor ingreso promedio –a excepción de Veracruz- y captan una mayor proporción del ingreso total del país.

En la distribución del gasto social por entidad federativa no hay como tal un criterio de asignación que contemple la relación gasto social-pobreza puesto que no beneficia a los que menos tienen. Aproximadamente una tercera parte del gasto social beneficia a las cinco entidades federativas de mayores ingresos. México, Ciudad de México, Jalisco, Guanajuato y Nuevo León, de forma conjunta capturan el 35% del gasto social, cuya población conjunta representa el 37% del total. Para igualar esa cifra se tiene que considerar el gasto social destinado a los once estados más pobres del país⁵⁵ (que cuentan con una población conjunta que constituye el 34% del total).

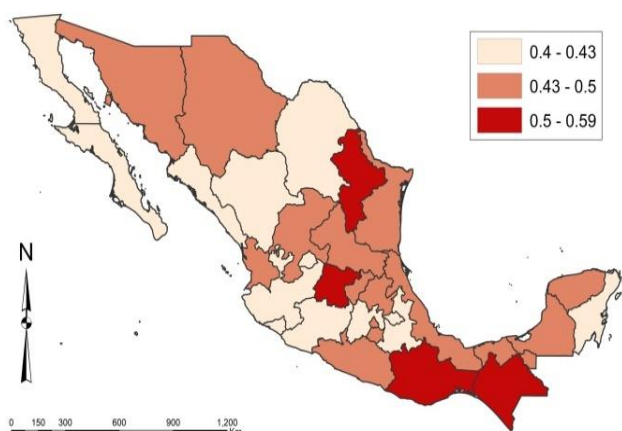
En este marco, las disparidades regionales tienden a profundizarse aún más por la ausencia de una política de desarrollo regional que contemple estrategias que pretendan corregir las profundas asimetrías espaciales. Si a esa ausencia de política de desarrollo regional se le agrega una disminución del gasto social y de infraestructura, una baja generación de empleo, un desplome en los salarios y una escasa política industrial, entonces, se reforzará y reproducirá la dinámica de desigualdad territorial.

El mapa IV.2 presenta la desigualdad en el ingreso antes y después de las transferencias del gobierno. Los estados con mayor desigualdad son: Nuevo León (0.59), Guanajuato (0.566), Chiapas (0.517), Oaxaca (0.515), Zacatecas (0.504), Sonora (0.497) y Veracruz (0.492). Al agregar las transferencias del gobierno, Nuevo León y Guanajuato siguen siendo las entidades federativas más desiguales del país, con un coeficiente de Gini de 0.549 y 0.507, respectivamente.

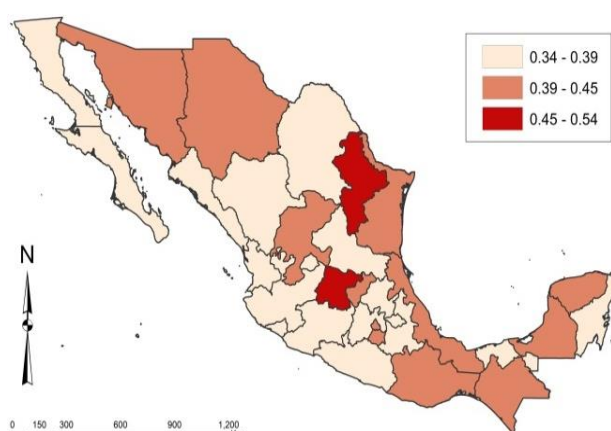
⁵⁵ Entidades federativas con mayor incidencia de pobreza de México en 2016, de acuerdo con datos del CONEVAL (2016b): Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz de Ignacio de la Llave, Puebla, Michoacán de Ocampo, Tlaxcala, Tabasco, Hidalgo, Morelos y Zacatecas (ordenados de mayor a menor).

Mapa IV.2. Desigualdad del ingreso de mercado y del ingreso post- transferencias del gobierno por entidad federativa: México 2016

Panel a: Coeficiente de Gini del ingreso de mercado



Panel b: Coeficiente de Gini del ingreso post- transferencias del gobierno



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2016.

Los estados que redistribuyen más a través del gasto social son Chiapas (en puntos porcentuales: 11.42), Oaxaca (9.08), Guerrero (8.56), Zacatecas (7.34) y Veracruz (6.68), que pese a que son de las entidades con mayores niveles de pobreza y reciben una menor proporción del gasto social -que oscila entre 1.6% y 6.8%-, alcanzan los mayores efectos redistributivos a nivel nacional. En general, los estados del sur del país son los que logran un mayor impacto redistributivo del gasto social en 2016 (véase mapa IV.3 y anexo 3), mientras que los estados del norte son los que menos redistribuyen (en orden descendente: Nuevo León, Jalisco, Colima y Baja California). Por su parte, México y Ciudad de México reciben mayor cantidad de recursos provenientes del gasto social y alcanzan un nivel redistributivo de 4.67 y 4.08 puntos porcentuales, respectivamente, que los ubica en la posición 18 y 28 en efectos redistributivos.

Para ver qué tan marcada es la desigualdad en México, se examina el caso de Nuevo León y Tlaxcala que, de acuerdo con los datos analizados en el presente trabajo, resultan ser las entidades federativas de mayor y menor desigualdad en 2016, respectivamente. El ingreso promedio trimestral de los hogares de Tlaxcala es 30.928 pesos mientras que el de los hogares de Nuevo León es 84.964 pesos, es decir, aproximadamente 3 veces más. Nuevo León se apropia del 8.15% del total del ingreso de mercado en 2016 frente a apenas un 0.68% capturado por Tlaxcala.

Cuando se compara Nuevo León con el estado con mayor incidencia de pobreza en el país se constata que el ingreso promedio trimestral de los hogares de Nuevo León es 4 veces

más que el de los hogares de Chiapas. De hecho, en 2016 siete (en orden de importancia: Ciudad de México, México, Nuevo León, Jalisco, Guanajuato, Veracruz de Ignacio de la Llave y Baja California) de treinta y dos entidades federativas se apropiaron de poco más del 54% del ingreso de mercado del país, las cuales concentran el 43.3% de la población total.

Realizando un análisis más minucioso, se procede a examinar la distribución del ingreso en el primer y último decil así como las respectivas razones de ingreso en Nuevo León y Tlaxcala. En Nuevo León, los hogares de más bajos ingresos poseen un ingreso promedio trimestral equivalente a 5.724 pesos, cuya participación porcentual en el ingreso total de dicha entidad federativa es de 0.15%. El ingreso promedio de los hogares del décimo decil asciende a 315.446 pesos, esto es, cerca de 55 veces más que los hogares del primer decil de Nuevo León. Su participación en el ingreso total asciende a 54.79%. En el caso de Tlaxcala, los hogares del primer decil poseen un ingreso promedio trimestral de 8.998 pesos cuya participación en el ingreso total de esta entidad federativa es de 3.39%. Por su parte, los hogares del decil 10 alcanzan un ingreso promedio de 98.421 pesos, siendo su participación porcentual en el ingreso total de 10.71%. Por ende, la brecha de ingresos entre el 10% más rico y el 10% más pobre es de alrededor de 11 veces.

Mapa IV.3. Efecto redistributivo del gasto social por entidad federativa: México 2016



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2016.

Conclusiones

El objetivo de este trabajo fue estimar y analizar el impacto redistributivo del gasto público social en México en 2016, a nivel nacional, en el ámbito urbano y rural, por regiones (Noroeste y Sur) y por entidad federativa. Para esto, se realizó un análisis de incidencia fiscal que permitió descomponer el efecto redistributivo de las distintas políticas consideradas, así también se utilizaron las curvas de progresividad y los enfoques de progresividad absoluta y relativa. La principal fuente de datos que se empleó, fue la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2016, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

En el año analizado -2016-, se encontró que los recursos destinados al gasto social redujeron la desigualdad en el ingreso en 5.83 puntos porcentuales, al pasar de un coeficiente de Gini de 0.489 a 0.431. Al desagregar dicho efecto se tiene que: las transferencias directas en efectivo redujeron la desigualdad en 1.39 puntos porcentuales, mientras que las transferencias en especie bajo la forma de servicios públicos gratuitos o subsidiados en educación y salud tuvieron un efecto redistributivo de 4.44 puntos porcentuales. El efecto redistributivo del gasto en educación es el que representa la mayor parte, con 3.61 puntos porcentuales.

El análisis por ámbito nacional revela que el ingreso se distribuye de forma más desigual en los hogares rurales respecto a los urbanos, dado que el coeficiente de Gini es de 0.479 en relación a 0.468 en los hogares urbanos del país. A pesar de que en el sector rural de México se manifiestan los mayores niveles de desigualdad, es precisamente allí donde se alcanza el mayor efecto redistributivo. En el ámbito rural de México, las transferencias directas y en especie, que representan el 23.79% del total del gasto social, hacen que el coeficiente de Gini disminuya en 8.44 puntos porcentuales. Al desagregar dicho efecto redistributivo se verifica que las transferencias monetarias es el componente del gasto social que contribuye en mayor medida a la reducción de la desigualdad en el ingreso de los hogares rurales de México (4.09 puntos porcentuales). Le sigue el gasto en educación y salud con 3.68 y 0.67 puntos porcentuales, respectivamente. En el ámbito urbano la reducción de la desigualdad es de 4.77 puntos porcentuales, siendo el gasto en educación el que más reduce dicha desigualdad (3.16 puntos porcentuales). El gasto en salud y las transferencias monetarias tienen un efecto redistributivo equivalente a 0.83 y 0.77 puntos porcentuales, respectivamente.

La desigualdad que prima entre el ámbito urbano y rural de México, revela una cobertura educativa y sanitaria fragmentada y de baja calidad de servicios percibidos por gran parte de la población. Uno de los principales problemas de la educación en México subyace en su calidad

y ello afecta substancialmente a la población rural (véase Latapí, 1995). En las zonas rurales los niveles de infraestructura son inferiores debido al nivel de marginación que las caracteriza. Las escuelas rurales no cuentan con la infraestructura, equipamiento y mobiliario necesario para enseñar. A las escuelas menos favorecidas se les asignan profesores menos experimentados y capacitados: *educación pobre para los pobres*. Cumplir con las condicionalidades de los PTC puede resultar particularmente complejo, si en los lugares a los que intentan llegar los programas de transferencias económicas no tienen la disponibilidad de servicios educativos y de salud. La falta de recursos humanos (por ejemplo, maestros) puede ser uno de los factores relevantes que impidan que los hogares cumplan con sus condicionalidades. Un hecho importante a destacar es que en tales zonas las escuelas suelen estar ubicadas lejos de los hogares. En concordancia con aquello, las carencias en materia de medios de transportes e infraestructura vial puede ser un obstáculo para que los niños cumplan con la asistencia a la escuela.

Así, el acceso desigual a la educación y a la calidad de la misma, se manifiesta en etapas posteriores de la vida en una desigual participación en el mercado laboral. Ante dicho contexto, incrementar la cobertura y calidad de la educación en combinación con mejores activos de infraestructura, constituyen importantes determinantes para incrementar los salarios en el sector rural. Uno de los estudios que analiza los rendimientos económicos de la educación en el ingreso rural de México es el desarrollado por Ordaz (2007) para el periodo 1994-2005. Sus resultados indican que los rendimientos derivados de la educación son mayores en el medio rural que en el urbano de México, para todos los niveles educativos en gran parte de los años del periodo bajo estudio. Mientras que Ordaz (2009), encuentra que la educación es un instrumento efectivo para superar la pobreza en el sector rural. De acuerdo con sus resultados, un individuo que ha terminado la primaria reduce su tasa de pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio en un 16%, 15% y 8%, respectivamente, en comparación con aquellos que tienen un nivel educativo menor.

El incremento de los recursos disponibles para la educación, substancialmente en las zonas más rezagadas del país, debe ir complementado de mejoras en la calidad educativa así como en la inclusión productiva, de forma que se diseñen programas no discriminatorios para responder a diversas necesidades especiales, por ejemplo, adolescentes embarazadas y personas con capacidades diferentes.

Si se compara el impacto redistributivo del gasto social en México con el de otros países de la región se evidencia que la efectividad de la política fiscal para disminuir la desigualdad,

es limitada. De acuerdo con Lustig (2017a), en 2010 en Argentina, Brasil y Uruguay, únicamente el gasto en educación y salud redujeron la desigualdad en 9.82 puntos porcentuales, 8.67 puntos porcentuales y 6.76 puntos porcentuales, respectivamente. En México la reducción de la desigualdad generada por las transferencias en especie fue de 5.15 puntos porcentuales.

En México, una de las dimensiones más salientes de la desigualdad es la brecha de los niveles de desarrollo que separa al norte y sur del país. Las entidades federativas del noroeste de México (Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Sinaloa y Sonora), con una población conjunta que constituye el 12.93% del total del país, tienen una participación del 15.48% en el total del ingreso de mercado en 2016. Por su parte, el sur del país tiene un mayor porcentaje de población (16.34%), pero su participación en el ingreso total es solo de 10.75%. Los estados con más incidencia de pobreza en México, son también los más desiguales. La desigualdad en la distribución del ingreso en los estados del sur –medida por el coeficiente de Gini del ingreso de mercado– es 0.505 frente a 0.456 en los estados del noroeste del país. No obstante, el gasto social tiene un efecto redistributivo superior y un fuerte impacto igualador en las entidades federativas del sur de México, puesto que el coeficiente de Gini se reduce a niveles similares a las del noroeste. Luego de la intervención fiscal mediante el gasto social, el coeficiente de Gini de los estados del sur se redujo a 0.412, es decir, la desigualdad disminuyó en 9.3 puntos porcentuales. En el noroeste del país, el coeficiente de Gini apenas cayó en 3.7 puntos porcentuales.

México se ha caracterizado por una marcada diferencia en los niveles de desarrollo entre los estados del norte y el sur, lo que ha incidido de manera estructural en las potencialidades y capacidades de cada entidad federativa. Sumado a ello, la inserción del país a la economía mundial ha generado resultados divergentes dado que los puntos de partida han sido distintos, lo que ha contribuido a seguir ampliando la brecha entre el norte y sur del territorio nacional.

El territorio de un país puede ser considerado como uno de los ejes de las desigualdades: *el lugar importa*. El territorio tiene un peso relevante en la reproducción y dimensión de las desigualdades en los diversos ámbitos del desarrollo social, determinando oportunidades y condiciones socioeconómicas de las personas. Las desigualdades territoriales de México se asocian a cuestiones como una gran aglomeración espacial de las actividades económicas, desigualdad en la distribución de la riqueza y centralidad en las decisiones políticas. Este patrón ha dado lugar a que territorios del norte y centro de México tengan dinámicas exitosas de desarrollo y entidades federativas del sur del país queden excluidas de dichos procesos y se caractericen por altos y persistentes niveles de pobreza. Además, ciertos grupos poblacionales

-como los pueblos indígenas- que experimentan mayores niveles de marginación tienden a concentrarse en las zonas más rezagadas, lo que vigoriza aún más sus condiciones de exclusión.

En concordancia con lo previamente indicado, la estructura poco diversificada y heterogénea es uno de los principales determinantes de la desigualdad; el mercado laboral es el eslabón elemental que relaciona esa estructura productiva con la persistente desigualdad en los ingresos de los hogares. Ello se manifiesta en una desigual distribución de las ganancias de productividad y acceso estratificado a la protección social e inserción laboral.

A la desigualdad en los ingresos determinada por la inserción al mercado de trabajo, se le suman otras que permean la realidad sociopolítica de las personas y con mecanismos de discriminación en múltiples ámbitos que van más allá del laboral. Entre ellas destacan la educación, la salud y la participación ciudadana y política, desigualdades que interactúan de manera sincrónica y acumulándose en el tiempo, ya que los sistemas de relaciones sociales ahondan y perpetúan el rezago social y económico.

Si bien las desigualdades territoriales afectan los lugares que tienden a estar más rezagados, también tiene trascendencia, costos y consecuencias para el país en su conjunto. Uno de los principales desencadenantes de las desigualdades territoriales son las corrientes migratorias hacia las grandes ciudades (véase al respecto Olivera y Galindo, 2013). Las personas que nacen y viven en localidades rezagadas, tienen menos oportunidades y menores niveles de bienestar en las diversas dimensiones del desarrollo. En el caso de llegar a tener las oportunidades necesarias para alcanzar un nivel de escolaridad elevada, no tienen donde desempeñarse y trabajar en las zonas de origen ya que es un territorio rezagado en materia socioeconómica y por consiguiente, tienden a ser expulsoras de población. Dada estas condiciones, esas personas se ven obligadas a emigrar a ciudades más aventajadas, debido a las mayores oportunidades de empleo y salarios asociados. Esta migración, además de perjudicar de forma directa a las personas y su desarrollo personal, también erosiona la base de recursos humanos indispensable para las zonas pobres puesto que se quedan sin profesionales que puedan aportar a su desarrollo⁵⁶.

En economías con un débil sistema de protección social, la desigualdad en los ingresos determina la calidad y niveles de vida de las personas. Ante tal contexto, la segmentación de los servicios de salud puede ser determinante, puesto que ciertas localidades poseen elevadas

⁵⁶ La CEPAL ha denominado a tal dinámica como “trampas territoriales de pobreza”, para profundizar véase (CEPAL, 2007: 220).

tasas de mortalidad dada la carencia de servicios de salud cercanos a tales poblaciones y la falta de recursos económicos necesarios para cubrir los costos de traslados a hospitales ubicados en localidades de mayor tamaño. He allí que, la política pública debe considerar que el objetivo del gasto social no solo debe enfocarse en incrementar la cobertura y el acceso a los servicios de educación y salud en los estados del sur de México, sino también en mejorar la calidad e infraestructura de los mismos.

Tener en consideración, la dimensión territorial en la política social es de gran relevancia para gestionar de manera coordinada e integral las políticas sociales en las diversas localidades del país. De tal manera, las estrategias de desarrollo inclusivo que se produzcan serán un eje fundamental para lograr avances en la superación de las múltiples dimensiones de la desigualdad. Para lograr aquello se requiere –entre otros- estrategias, planificación, coordinación institucional, generación de consensos básicos y participación y consulta ciudadana.

En lo concerniente a la progresividad de los componentes del gasto social, se tiene que el promedio del gasto en educación asignado a cada hogar tiende a reducirse con el ingreso de mercado. Al monetizar los beneficios de los servicios de educación se comprueba que cada hogar del primer decil recibe 7.400 pesos trimestrales, en promedio. Para los hogares del décimo decil la transferencia es de 1.579 pesos.

El gasto social en educación básica es progresivo en términos absolutos y relativos. El promedio de este gasto, asignado a cada hogar del primer decil es de 6.044 pesos (que representa el 81.31% del ingreso promedio por hogar) respecto a 386 pesos de los hogares del décimo decil, lo que equivale a tan sólo el 0.27% de su ingreso de mercado. El gasto en educación básica es el componente del gasto social en educación que presenta la mayor progresividad. Ello puede verse reflejado en que los cinco primeros deciles se apropian de un mayor porcentaje del total (74.27%).

La transferencia promedio del gasto en educación media superior que se otorga a los hogares mexicanos, aumenta desde el decil 1 hasta el 5 y comienza a reducirse a partir de allí. En cuanto al gasto en educación superior, no es progresivo en términos absolutos dado que la transferencia que reciben los hogares del decil uno es menor a la que reciben los hogares del decil diez. El valor monetizado del gasto en educación superior llega a 383 pesos en los hogares más pobres de México, entretanto que los hogares del decil 9 y 10 perciben una transferencia

trimestral de 1.528 pesos y 793 pesos, respectivamente. En términos relativos ambos tipos de transferencias son progresivas.

Por último, el gasto en posgrado es regresivo y consolida su tendencia a presentarse como un gasto regresivo al concentrar el 42.7% del total de estos recursos en los hogares del décimo decil respecto a 6.9% asignado a los hogares del primer decil.

Las diferencias en materia de ingresos promedios entre los hogares ubicados en los extremos de la distribución también se extienden a otras dimensiones, como la educación, bienes y servicios básicos y trabajo remunerado. Desde una perspectiva de justicia social, apuntar a disminuir la brecha o posiciones sociales entre ricos y pobres implica promover *la igualdad de posiciones* (véase Dubet, 2014: 17). Si bien la igualdad de posiciones no tiene como objetivo primordial fomentar la movilidad social o la circulación de los individuos entre las diversas posiciones sociales, esta forma de justicia social sí tiene como ideal corregir la estructura social de manera que se promueva la reducción en la desigualdad de los ingresos, de accesos a los bienes y servicios y de condiciones de vida. Siendo una consecuencia indirecta de la igualdad de posiciones, la movilidad social. Es decir, no se promete a los hijos de los obreros que se convertirán en ejecutivos, sino en fomentar una adecuada distribución de la riqueza, en la que el ascenso social es un efecto indirecto de la relativa igualdad social pero no es la prioridad.

Por otra parte, *la igualdad de oportunidades* (véase Dubet, 2014: 53) como sistema de justicia social, se enfoca en que cualquier individuo tenga las posibilidades de ocupar cualquier posición social bajo un principio meritocrático. Ello significaría que la posición social del individuo está en función solamente de sus capacidades y habilidades, y por ende, la movilidad social está dada por el mérito individual sin considerar las condiciones socioeconómicas inherentes. Bajo esta concepción, la adquisición de habilidades por medio de la educación implica la capacidad de moverse de una posición social a otra. Claramente, aumentar la movilidad social de los individuos cuyos padres no conforman la élite de la generación anterior no tiene por qué implicar una reducción de la desigualdad en los ingresos y por consiguiente, trastocar la estructura social. El ideal de esta concepción de justicia social no es poner en cuestión la distancia entre unos y otros. De hecho, los resultados basados en la visión de la educación desde su concepción meritocrática han sido puestos en entredicho. Diversos autores como Piketty (2013) cuestionan la movilidad social basada en la meritocracia, el autor argumenta que a menudo la movilidad social se utiliza para justificar la mayor desigualdad en

los ingresos. Basándose en los datos de Estados Unidos de 1910 a 2010, demuestra que la mayor desigualdad salarial no fue compensada por un aumento en la movilidad intergeneracional.

Sería ingenuo pensar que la educación pública gratuita resolverá todos los problemas. Pero ello no significa que la inversión en educación no sea relevante, ni mucho menos. Las políticas públicas encaminadas a ampliar el acceso a las universidades son indispensables en el largo plazo. Para ver aquello basta considerar el siguiente ejemplo. Supongamos que durante un periodo determinado existe una democratización masiva del sistema educativo; el salario promedio se incrementa, sin embargo, la brecha entre los peores y mejores pagados sigue siendo significativa y pese a tal democratización, sigue manteniéndose igual. ¿Cuál es el porqué de aquello?

La explicación más natural que surge es que todos los niveles educativos mejoraron aproximadamente al mismo ritmo, por lo que las desigualdades del ingreso laboral se trasladaron hacia arriba. Es decir, que el grupo más bajo que tenía terminada la escuela ascendió a un nivel mayor de la escala educativa, completando la primaria y posteriormente la secundaria. Y, el grupo que anteriormente había concluido la secundaria, ahora llegó a niveles universitarios o inclusive, a estudios de posgrado. Ello significa que la democratización educativa no redujo la desigualdad educativa y por consecuente, la desigualdad salarial. A pesar de tal situación, si la democratización de la educación no hubiera tenido lugar, los niños que apenas habrían terminado la escuela se hubieran mantenido en el mismo nivel, lo que probablemente habría incrementado substancialmente la desigualdad salarial (Piketty, 2013).

En este mismo contexto, todo parece indicar que en los países de Escandinavia donde la desigualdad en los ingresos es más moderada, su sistema educativo fue inclusivo e igualitario, lo que probablemente explique el éxito de sus políticas educativas. Las políticas sociales resultaron decisivas en el proceso de desarrollo de estos países, ya que si bien tuvieron efectos principalmente sociales (reducción de la pobreza y desigualdad, promoción de la justicia social, prevención contra riesgos sociales, entre otros⁵⁷), al ejercerse tales funciones acabaron por influir en variables económicas, por ejemplo, liberar al sector privado de costos asociados a la prevención y protección; y, en general a construir y fortalecer lazos sociales. Entonces, surge la premura de invertir en educación con la finalidad de incrementar las oportunidades de educación avanzada y capacitación profesional de calidad para que segmentos más amplios de la población mexicana tenga acceso a ellos.

⁵⁷ Véase Kangas y Palme, 2005.

Con respecto a la salud, el gasto social orientado a la población con seguridad social, (IMSS, ISSSTE, SEMAR, SEDENA, PEMEX y otros) no es progresivo en términos absolutos. La participación del primer decil es apenas el 1.67%, mientras que los hogares de más altos ingresos capturan el 12.06% del total. El gasto en salud orientado a la población sin seguridad social es progresivo tanto en términos absolutos como relativos. Los hogares del primer decil participan con un 22.1% del total, para los hogares del decil 10 tal cifra llega a 1.07%. Al monetizar el uso de servicios públicos en salud del esquema no contributivo, se verifica que los hogares más pobres de México reciben, en promedio, 1.196 pesos por trimestre frente a 58 pesos en el caso de los hogares del décimo decil.

La premisa es que los sistemas de salud son fundamentales para la garantía del derecho a la seguridad, para el pleno ejercicio de los derechos de ciudadanía y protección social. Dependiendo de su diseño, tales transferencias contribuyen en mayor o menor medida a reducir la desigualdad. Lo cierto es que en México, la estructura del sistema de salud consiste en un conjunto de subsistemas fragmentados. Los diferentes subsistemas están dirigidos a diferentes grupos y brindan diferentes niveles de atención, precios y cobertura, lo que se refleja en diversos resultados.

A pesar de que el total del gasto en educación y salud no son progresivos en términos absolutos, contribuyen a reducir el coeficiente de Gini, debido a que en un sistema fiscal con más de una intervención gubernamental, el efecto redistributivo no solo depende de la progresividad y tamaño de un determinado componente del gasto social, sino del efecto redistributivo y tamaño de todos los componentes simultáneamente.

En cuanto al efecto redistributivo del gasto social por entidad federativa, este resulta ser más redistributivo en los estados del sur de México. En orden descendente: Chiapas (en puntos porcentuales: 11.42), Oaxaca (9.08), Guerrero (8.56), Zacatecas (7.34) y Veracruz (6.68).

Para constatar qué tan profunda es la desigualdad económica en México, se analiza el caso de Nuevo León y Tlaxcala que de acuerdo con los resultados del trabajo, son las entidades federativas de mayor y menor desigualdad en 2016, respectivamente. El ingreso promedio trimestral de los hogares de Tlaxcala es de 30.928 pesos, mientras que en Nuevo León la cifra asciende a 84.964 pesos, lo que significa un ingreso cerca de 3 veces mayor. Nuevo León se apropia del 8.15% del total del ingreso de mercado en México en 2016, respecto a apenas un 0.68% capturado por Tlaxcala. La brecha de desigualdad es aún más pronunciada si se compara

Nuevo León con el estado más pobre del país. El ingreso promedio trimestral de los hogares de Nuevo León es 4 veces mayor que el de los hogares de Chiapas.

Dado el anterior contexto, cabe resaltar que en autores destacados en temas de desigualdad como Amartya Sen y Óscar Altimir prevalece la visión de que si bien desigualdad y pobreza (y, los fenómenos sociales que implican) son conceptos que guardan una estrecha relación, son independientes (véase Boltvinik 2013). Es decir, que la pobreza no se puede reducir a la desigualdad. En ciertas localidades pueden existir altas tasas de pobreza y sin embargo, pueden ser sociedades con bajos niveles de desigualdad, por ejemplo, el caso de Tlaxcala visto anteriormente, que en 2016 es la entidad federativa con menor desigualdad pero se ubica en la posición 7 en pobreza, con 53.9%. Y otras localidades, donde hay poca pobreza pero son muy desiguales, por ejemplo, Nuevo León. De acuerdo con datos del CONEVAL (2016b) esta es la entidad federativa con la menor tasa de pobreza en México en 2016, con un 14.2% de su población en esta situación, reportando el mayor ingreso promedio trimestral del país.

A pesar de ello, como menciona Boltvinik (2013), en sociedades como la mexicana la pobreza figura como la causa principal de la desigualdad. Chiapas, es la tercera entidad federativa más desigual de México con un coeficiente de Gini de 0.517 y con los mayores niveles de pobreza en el país (2016: 77.1% véase CONEVAL, 2016b). En 2016, una décima parte de sus hogares subsistió con un ingreso promedio trimestral de apenas 6.636 pesos, mientras que el diez por ciento más rico de esa entidad percibió 94.654 pesos. Le sigue Oaxaca (0.5152), Veracruz (0.492) y Guerrero (0.479) que son las entidades más pobres y con menores niveles de desarrollo en México y se ubican en el puesto 4, 7 y 8 en niveles de desigualdad. Nuevo León -que como ya se mencionó- a pesar de que sea el estado más desigual de México, es el menos pobre del país y de hecho, los datos revelan que los hogares de esta entidad federativa son los que menos dependen de las transferencias del gobierno, puesto que el gasto social que recibe cada hogar representa el 9.58% de su ingreso promedio. Por su parte, los estados con mayor incidencia de pobreza del país son los que muestran una mayor dependencia del gasto social. Entre ellos están Chiapas, en el que cada hogar las transferencias del gobierno representan el 47.48% del total sus ingresos, en promedio; Guerrero con el 37.73% y Oaxaca con el 34.07% del total.

Las desigualdades entre entidades federativas van más allá del ingreso y se reflejan también en la ausencia de bienes y servicios básicos. De acuerdo con datos del INEGI (2016d), las entidades federativas con mayores niveles de pobreza y desigualdad son las que también

cuentan con un menor porcentaje de hogares con acceso a servicios básicos (agua entubada, drenaje y electricidad). El nivel de rezago que comparten Chiapas, Oaxaca y Guerrero es el resultado de condiciones estructurales, pues en 2016, Oaxaca fue el estado cuyos hogares tuvieron el menor acceso a dichos servicios (60.2%), seguido de Guerrero (70.3%), Tabasco (74.4%), Veracruz (76.8%) y Chiapas (77.8%). En el otro extremo están entidades como Ciudad de México, Colima y Aguascalientes en los que el 98% de los hogares tienen acceso a estos servicios básicos.

Las asimetrías entre las entidades de altos y bajos ingresos así como entre áreas urbanas y rurales y regiones del país, no solo se limitan a la cantidad sino también a la calidad. En ciertos hogares de bajos ingresos (especialmente hogares rurales), las soluciones que se presentan en cuanto a servicios no aseguran una calidad equiparable a la de los hogares de más altos ingresos (hogares urbanos). Por ejemplo, un pozo o carro repartidor en lugar de una red de agua potable con conexión a cada vivienda. Además, dicho acceso es en muchas ocasiones intermitente. Dada la brecha en la provisión de los servicios básicos, la brecha en los servicios más avanzados como el acceso a banda ancha, es aún más significativa. Las entidades federativas más pobres y con los mayores niveles de desigualdad en el país, tienen un bajo acceso a este tipo de servicios; en Chiapas el 9.47% de los hogares tienen acceso a banda ancha, Oaxaca 14% y Guerrero 20.66%; en el otro extremo está Nuevo León con un porcentaje del 55.10%.

Tales asimetrías reales y patentes han favorecido un aumento considerable del rezago social en los estados con mayores tasas de pobreza: la marginación (véase CONAPO, 2013) tiende a consolidarse en las zonas más atrasadas en las que no hay las condiciones necesarias para que las personas tengan adecuados niveles de vida. Los problemas estructurales de desarrollo económico se manifiestan de forma espacial originando desigualdades económicas y sociales entre entidades federativas.

Adicionalmente, otro tema de gran relevancia es la participación laboral femenina; y, el trabajo doméstico no remunerado realizado por las mujeres, su valor económico y cómo tales actividades representan obstáculos para que las mujeres alcancen su plena integración en el mercado laboral y autonomía económica. La división sexual del trabajo que designa el cuidado de los hijos y el mantenimiento del hogar a las mujeres, es un trabajo cuya importancia para el funcionamiento de la economía queda invisibilizado, además de coartar su tiempo, también limita sus oportunidades para participar en el mercado laboral remunerado y acceder a los beneficios de la protección social vinculados al empleo. De ahí que se derivan una serie de desventajas de la posición de las mujeres respecto a la de los hombres, por ejemplo, una muy

desigual carga del trabajo no remunerado, tasas de desempleo más elevadas, una marcada brecha de participación laboral y discriminación salarial. En consecuencia, las posibilidades de que las mujeres cuenten con una pensión contributiva en edades avanzadas también son inferiores a la de los hombres, lo que produce un diferencial sistemáticamente desfavorable para las mujeres en materia de acceso a pensiones en la vejez.

Dado tal contexto, es indispensable reducir brechas en términos de participación, salarios y empleo. Hay una serie de políticas que han demostrado ser exitosas en términos de que las mujeres tengan más tiempo disponible y puedan así aumentar las tasas de ocupación. Por ejemplo, destaca en Escandinavia la introducción pionera de servicios externos de cuidados infantiles y para adultos mayores, políticas que promovieron la participación femenina en el mercado de trabajo (véase Kerstenetzky, 2018). A pesar de que las mujeres logren incorporarse al mercado de trabajo, muchas veces las tareas domésticas siguen siendo su responsabilidad y ello se ve reflejado en trabajos a medio tiempo, discontinuidad en las trayectorias laborales o participación en negocios familiares sin remuneración. Lo que hace necesario adoptar y seguir fortaleciendo modelos de atención a la primera infancia, de tal forma que se amplíe el acceso a servicios de guardería con especial atención a los hogares de menores recursos económicos.

Por último, pero no menos importante está la política salarial en México. De acuerdo con Ros (2015), desde el desplome del salario mínimo que tuvo lugar en la década perdida de los años ochenta, no se logra recuperar sus valores a los años precedentes de aquel acontecimiento. Su deterioro sistemático le coloca actualmente como uno de los salarios mínimos más bajos de América Latina. De hecho, de acuerdo con el autor, el salario mínimo en México ha crecido menos que la productividad del trabajo, al igual que ha sucedido con el salario medio. Como resultado, entre mediados de los setenta y 2012, la participación de la masa salarial en el ingreso total se redujo en 13 puntos porcentuales, al pasar de 40% a 27% (pp. 150).

En las últimas décadas, la política de salario mínimo en el país ha sido utilizada como instrumento de la política antiinflacionaria; una estrategia que limita el aumento de los salarios por debajo del aumento de los precios al consumidor. Tales políticas han tenido graves efectos sobre su poder adquisitivo, según datos del CONEVAL (2018b), el índice de tendencia laboral de la pobreza (ITLP) -que representa la tendencia de la proporción de población cuyos ingresos de trabajo son insuficientes para adquirir la canasta alimentaria- aumentó de 34.8% en el primer trimestre de 2005 a 39.1% en el primer trimestre de 2018.

Probablemente, la muestra más representativa de qué tan deteriorado está el salario mínimo en el país es la comparación de la relación entre el salario mínimo y la línea de pobreza per cápita. En 2013, de acuerdo con datos de la CEPAL (2015), México fue el único país de la región cuyo salario mínimo no superó la línea de pobreza, pues, esta relación fue ligeramente superior a 0.5 mientras que en países como Chile, Costa Rica y Ecuador fue superior a 3.0. Esto es, el salario en México es tan bajo que su nivel está incluso por debajo de los umbrales de pobreza. Con base en lo anterior, puede señalarse que en México el salario mínimo no ha sido suficiente para cubrir las necesidades elementales de la población y no hay duda que el salario mínimo juega un papel importante en la formación y evolución de las desigualdades salariales.

En ese sentido, emprender un amplio proceso de recuperación de la capacidad de compra del salario mínimo, es impostergable. Es necesario que se incremente dicho salario a fin de proteger a los trabajadores de más bajos ingresos, determinando un piso salarial efectivo y digno. Según Ros (2013) –dada su revisión de la evidencia–, el aumento del salario mínimo reduce la desigualdad debido a los efectos positivos que tiene en los trabajadores que perciben los salarios más bajos. Ello constituye un instrumento efectivo para redistribuir ingresos hacia la población de menores niveles salariales y contribuir a la reducción –en parte– de la desigualdad y la pobreza, ya que esta es la población más vulnerable por sus características sociodemográficas y por tanto, no absorben de forma fácil los shocks a corto plazo en sus ingresos. Aunado a este cambio en la política salarial, es necesario un rebalance del poder de negociación entre trabajadores, patrones y gobierno. De tal forma, una política de incrementos de salario mínimo podría usarse como complemento a políticas estructurales como la inversión en educación, salud y garantizar un piso mínimo deseable de servicios sociales básicos.

Las futuras líneas de investigación deben considerar, que para lograr un adecuado análisis del efecto que el gasto social tiene en la desigualdad en el ingreso a través de los años, es indispensable que se cuente con información confiable para tal estudio. De tal manera, es necesario diseñar una metodología apropiada para ajustar los datos de las encuestas de ingresos y gastos de los hogares en México con la información de las cuentas nacionales. Así también, realizar el ajuste de cada uno de los componentes del ingreso, ya que de lo contrario no sería viable realizar un análisis preciso de la desigualdad e identificar las fuerzas que actúan sobre ella.

Anexos

Anexo 1

Progresividad en términos absolutos* de las transferencias monetarias y el gasto en educación y salud: México 2016 En pesos - trimestral

Decil	Ingreso de mercado	Transferencias en efectivo	Gasto en educación	Gasto en salud	Transferencias en especie	Total transferencias del gobierno
I	7.433	2.417	7.400	1.462	8.863	11.280
II	15.338	1.506	7.531	1.795	9.326	10.832
III	20.746	1.080	7.128	2.039	9.166	10.246
IV	25.642	854	6.417	2.203	8.620	9.475
V	30.371	651	6.093	2.307	8.400	9.051
VI	35.481	495	5.314	2.406	7.720	8.215
VII	41.730	383	4.655	2.429	7.085	7.468
VIII	50.340	324	3.868	2.466	6.333	6.657
IX	65.262	295	3.275	2.248	5.523	5.818
X	144.764	256	1.579	1.979	3.558	3.814

* Progresividad absoluta es la transferencia promedio trimestral por hogar perteneciente a un determinado decil.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2016.

Anexo 2

Progresividad en términos absolutos* y relativos** del gasto social en educación (por niveles educativos) y salud: México 2016

Decil	Educación								Salud			
	Básica		Media superior		Superior		Posgrado		Con seguridad social		Sin seguridad social	
	absolutos	relativos	Absolutos	relativos	absolutos	Relativos	absolutos	relativos	absolutos	relativos	absolutos	relativos
I	6.044	81.31	939	12.64	383	5.16	34	0.46	267	3.59	1.196	16.08
II	5.653	36.86	1.152	7.51	703	4.58	24	0.16	771	5.02	1.024	6.68
III	4.976	23.99	1.182	5.70	955	4.60	15	0.07	1.204	5.80	835	4.02
IV	4.181	16.31	1.137	4.44	1.071	4.18	28	0.11	1.515	5.91	688	2.68
V	3.570	11.75	1.170	3.85	1.335	4.39	19	0.06	1.757	5.79	550	1.81
VI	2.900	8.17	980	2.76	1.394	3.93	40	0.11	1.990	5.61	415	1.17
VII	2.269	5.44	888	2.13	1.439	3.45	59	0.14	2.131	5.11	299	0.72
VIII	1.650	3.28	728	1.45	1.385	2.75	104	0.21	2.250	4.47	216	0.43
IX	1.118	1.71	509	0.78	1.528	2.34	120	0.18	2.119	3.25	129	0.20
X	386	0.27	199	0.14	793	0.55	201	0.14	1.922	1.33	58	0.04

*Transferencia promedio trimestral por hogar perteneciente a un determinado decil.

**Promedio del gasto social de cada decil de hogar expresado como porcentaje de su ingreso promedio.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2016.

Anexo 3

Coefficientes de Gini y efectos redistributivos del gasto social por entidad federativa: 2016

Entidad federativa	Coeficiente de Gini		Efecto redistributivo del gasto social (cambio en puntos porcentuales)	Total del gasto social (en porcentajes)
	Ingreso de mercado neto	Ingreso post-transferencia		
Aguascalientes	0.4205	0.3763	-4.42	1.11
Baja California	0.4232	0.3910	-3.22	2.82
Baja California Sur	0.4146	0.3725	-4.21	0.68
Campeche	0.4740	0.4169	-5.72	0.82
Coahuila de Zaragoza	0.4136	0.3699	-4.37	2.42
Colima	0.4242	0.3859	-3.83	0.63
Chiapas	0.5168	0.4026	-11.42	4.58
Chihuahua	0.4757	0.4288	-4.69	3.22
Ciudad de México	0.4532	0.4124	-4.08	7.04
Durango	0.4173	0.3721	-4.52	1.57
Guanajuato	0.5660	0.5070	-5.90	4.55
Guerrero	0.4790	0.3934	-8.56	3.25
Hidalgo	0.4505	0.3865	-6.40	2.48
Jalisco	0.4210	0.3817	-3.93	6.03
México	0.4137	0.3670	-4.67	13.75
Michoacán de Ocampo	0.4345	0.3801	-5.43	3.51
Morelos	0.4456	0.4035	-4.21	1.49
Nayarit	0.4462	0.3913	-5.49	1.12
Nuevo León	0.5904	0.5499	-4.04	4.12
Oaxaca	0.5152	0.4244	-9.08	3.35
Puebla	0.4376	0.3759	-6.17	5.05
Querétaro	0.4474	0.4011	-4.63	1.60
Quintana Roo	0.4185	0.3765	-4.20	1.21
San Luis Potosí	0.4565	0.3956	-6.09	2.39
Sinaloa	0.4304	0.3827	-4.77	2.86
Sonora	0.4973	0.4563	-4.10	2.39
Tabasco	0.4600	0.3993	-6.07	2.10
Tamaulipas	0.4716	0.4270	-4.45	2.91
Tlaxcala	0.4034	0.3479	-5.55	1.12
Veracruz de Ignacio de la Llave	0.4920	0.4253	-6.67	6.75
Yucatán	0.4705	0.4132	-5.73	1.71
Zacatecas	0.5039	0.4305	-7.34	1.45

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2016.

Bibliografía

- Alejo, J., Bérigolo, M., & Carbajal, F. (enero-marzo de 2014). Las transferencias públicas y su efecto distributivo: La experiencia de los países del Cono Sur en el decenio de los 2000. *El Trimestre Económico*, vol. LXXXI (1)(núm. 321), pp. 163-198.
- Altimir, O. (junio de 1987). Income distribution statistics in Latin America and their reliability. *The Review of Income and Wealth*.
- Alvaredo, F., & Gasparini, L. (2015). Recent trends in inequality and poverty in developing countries. *Handbook of Income Distribution*, A. Atkinson y F. Bourguignon (eds.), vol. 2.
- Araar, A., & Duclos, J. Y. (Junio de 2009). DASP: Distributive Analysis Stata Package. *USER MANUAL, Version 2.3*, p. 137.
- (June de 2013). User manual DASP version 2.3. DASP: Distributive Analysis Stata Package. *Université Laval PEP, CIRPÉE and World Bank*.
- Atkinson, A. B. (1970). On the measurement of inequality. *Journal of Economic Theory*, 2, 244-263.
- Atkinson, A. B., & Piketty, T. (2007). Top incomes over the Twentieth Century. A contrast between continental European and English-speaking countries.
- (2010). Top incomes. A global perspective.
- Banco Mundial. (2014). Social Gains in the balance. A fiscal policy challenge for Latin America & the Caribbean. *International Bank for Reconstruction and Development*.
- (30 de March de 2016). United Mexican States Mexico Public Expenditure Review Final Report. *Document of the World Bank*.
- Barros, R., de Carvalho, M., Franco, S., & Mendonça, R. (2006). Uma análise das principais causas da queda recente na desigualdade de renda brasileira. *Econômica*, pp. 117-147.
- (2007). O Papel das Transferências Públicas na Queda Recente da Desigualdade de Renda Brasileira. *Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente*, cap. 16(volume 2).
- Boltvinik, J. (20 de Septiembre de 2013). Desigualdades de la pobreza y de la estratificación social en México. *La Jornada*.
- Brezzi, M. (2016). Inequalities Latin America: Trends and implications for Policy . *Review of Public Economics*, 93-120.
- Cámara de Diputados. (Julio de 2009). El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) a dos años de la reforma. *Centro de Estudios de las Finanzas Públicas*.

- Campos, R., Chávez, E., & Esquivel, G. (2013). Los ingresos altos, la tributación óptima y la recaudación posible. *Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, México*.
- Campos, R., Esquivel, G., & Lustig, N. (2012). The rise and fall of income inequality in México, 1989-2010. disponible en: <http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/2012/en_GB/wp2012-010/>.
- Castelletti, B. (24 de July de 2013). How Redistributive is Fiscal Policy in Latin America? The Case of Chile and Mexico . *OECD Development Centre Working Papers*(No.: 318), Pages: 39.
- Cecchini, S., & Atuesta, B. (junio de 2017). Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe. Tendencias de cobertura e inversión.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina (2007). Panorama Social de América Latina.
- (2014). Transferencias de ingresos para la erradicación de la pobreza. Dos décadas de experiencia en los países de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).
- (9 de noviembre de 2015). Salario mínimo en la agenda del desarrollo de América Latina y el Caribe.
- (2016a). Panorama Social de América Latina 2015.
- (2016b). *Base de datos de inversión social en América Latina y el Caribe*. Obtenido de Gasto Social: <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/indicador>
- (2017). Panorama Social de América Latina, 2016. *Publicación de las Naciones Unidas*.
- (2018). *CEPALSTAT*. Obtenido de Estadísticas e indicadores: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e
- CONAPO, Consejo Nacional de Población (2013). *Índices de marginación*. Obtenido de http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion_Publicaciones
- CONEVAL, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2013a). Programa 70 y más / Pensión para Adultos Mayores. Ficha de Monitoreo 2012 - 2013.
- (2013b). Programa de Empleo Temporal. Ficha de Monitoreo 2013.
- (2013c). Programa de Apoyo Alimentario. Ficha de Monitoreo 2013.
- (2014). Programa de Apoyo Alimentario. Ficha de Monitoreo 2014.
- (2016a). Pensión para Adultos Mayores. Ficha de Monitoreo 2015-2016.
- (2016b). *Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos 2016*. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/Medicion/PublishingImages/Pobreza_2008-2016/medicion-pobreza-entidades-federativas-2016.JPG

- (2017a). *Medición de la Pobreza*. Obtenido de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>
- (2017b). Ficha de Monitoreo 2016-2017 PROSPERA Programa de Inclusión Social.
- (2017c). Ficha de Monitoreo 2016-2017. Pensión para Adultos Mayores.
- (2017d). Programa de Empleo Temporal. Ficha de Monitoreo 2016-2017.
- (2018a). *Principales hallazgos de la evaluación de la política de desarrollo social 2018*. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS_2018_principales_hallazgos.aspx4
- (2018b). *Medición de la pobreza*. Obtenido de [https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Indice-de-la-tendencia-laboral-de-la-pobreza-\(ITLP\).aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Indice-de-la-tendencia-laboral-de-la-pobreza-(ITLP).aspx)
- Coordinación Nacional de Oportunidades. (2003). Programa Institucional Oportunidades 2002-2006.
- Cortés, C. F. (2000a). Procesos sociales y desigualdad económica en México.
- (2000b). La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica. *Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Miguel Ángel Porrúa, eds.*
- (2011). Desigualdad económica y poder en México. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*.
- (2013). Medio siglo de desigualdad en el ingreso en México. *Economía UNAM, 10(29)*, 12-34.
- Cortés, F., & Rubalcava, R. M. (1991). Autoexplotación forzada y equidad por empobrecimiento: la distribución del ingreso familiar en México, 1977-1984.
- Cortés, F., & Vargas, D. (2017). La evolución de la desigualdad en México: viejos y nuevos resultados. (E. r. Bosch, Ed.) *Revista de Economía Mexicana, 2(2)*.
- Dalton, H. (1920). The measurement of the inequality of income. *Economic Journal, 30*, 348-361.
- Del Castillo, M. (2015). La magnitud de la desigualdad en el ingreso y la riqueza en México: una propuesta de cálculo. *Serie Estudios y Perspectivas, sede Subregional de la cepal en México*.
- Dirección General de Información en Salud, D. (19 de enero de 2017). *Secretaría de Salud*. Obtenido de Bases de Datos en Formato Estándar: http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/basesdedatos/estandar_gobmx.html
- Doerrenberg, P., & Peichl, A. (2014). The impact of redistributive policies on inequality in OECD countries. *Applied Economics, Vol. 46(No. 17)*, pp. 2066-2086.

- Dovali, M., & Vázquez, D. (2017). Análisis de la Desigualdad. *Oxfam México*.
- Dubet, F. (2014). *Repensar la justicia social: contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires : Siglo XXI .
- Duclos, J.-Y., & Araar, A. (2006). Poverty and Equity: Measurement, Policy and Estimation with DAD. *International Development Research Centre*.
- (2010). Poverty and equity: measurement, policy and estimation with dad.
- Enami, A., Lustig, N., & Aranda, R. (2018). Analytical Foundations: Measuring the Redistributive Impact of Taxes and Transfers. *Commitment to Equity Handbook. Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty, Capítulo 2* .
- Escobar, L. A., & González, d. I. (2000). Logros y retos: Una evaluación cualitativa de Progresos en México. *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación*.
- Fondo Monetario Internacional, FMI. (2014). Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014 [en línea] .
https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/GFSM_2014_SPA.pdf.
- Fournier, J., & Koske, I. (2012). Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? Part 7. The Drivers of Labour Earnings Inequality – An Analysis Based on Conditional and Unconditional Quantile Regressions. *OECD Economics Department Working Papers*(No. 930).
- Fournier, J.-M., & Johansson, Å. (25 de November de 2016). The effect of the size and the mix of public spending on growth and inequality. *Economics department working paper*(No. 1344).
- Fuest, C., Niehues, J., & Peichl, A. (24 de June de 2010). The Redistributive Effects of Tax Benefit Systems in the Enlarged EUThe Redistributive Effects of Tax Benefit Systems in the Enlarged EU. *Public Finance Review, Volume: 38* (issue: 4), page(s): 473-500 .
- Gasparini, L., Cicowiez, M., & Sosa, E. W. (Octubre de 2014). Pobreza y Desigualdad en America Latina: Conceptos, Herramientas y Aplicaciones. (Documento de Trabajo Nro. 171).
- Gasparini, L., Cruces, G., & Tornarolli, L. (May de 2016). Chronicle of a Deceleration Foretold: Income inequality in Latin America in the 2010s. *Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS)*(198).
- Gollás, M. (Febrero de 2003). México. Crecimiento con desigualdad y pobreza (de la sustitución de importaciones a los tratados de libre comercio con quien se deje). *El Colegio de México*(Núm. III).
- González, G., Muñiz, V., Jiménez, E., Hernández, H., & Domínguez, J. (2017). Evasión por Subfacturación y Subdeclaración. *Centro de Investigación en Matemáticas, AC*.

- Goñi, E., López, J. H., & Servén, L. (January de 2008). Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America. *Policy Research Working Paper*(Paper 4487), 1558-1569.
- Guerrero, I., López-Calva, L. F., & Walton, M. (2009). The inequality trap and its links to low growth in Mexico. *S. Levy y M. Walton (eds.), No Growth without Equity?*
- Hanni, M., Martner, R., & Podestá, A. (Agosto de 2015). El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina. *Revista CEPAL*(116).
- Hernández, L. E. (abril de 1992). La pobreza en México. *vol. 42* (núm. 4), pp. 402-411.
- Higgins, S., Lustig, N., Ruble, W., & Smeeding, T. M. (2015). Comparing the incidence of taxes and social spending in Brazil and the United States. *Review of Income and Wealth. International Association for Research in Income and Wealth.*
- Huesca, R. L., & Calderón, C. V. (2015). La política social y la crisis económica: ¿son progresivas las transferencias en México? pp. 169-194.
- IMF. (23 de January de 2014). Fiscal Policy and Income Inequality. *Fiscal Policy Paper, IMF.*
- Immervoll, H., Levy, H., Nogueira, J. R., O'Donoghue, C., & Bezerra de Siqueira, R. (2009). The Impact of Brazil's Tax-Benefit System on Inequality and Poverty. *Poverty, Inequality and Policy in Latin America.*, 271-302.
- INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2000). Censo General de Población y Vivienda 2000. Disponible en: .
- (2015). Encuesta Intercensal 2015. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>.
- (2016a). El INEGI mejora la captación del ingreso de los hogares. (Boletín de prensa núm. 286/16).
- (2016b). *Derechohabiencia y uso de servicios de salud*. Obtenido de Población protegida por los servicios de salud, 2000 a 2014: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=msoc01&s=est&c=22594>
- (2016c). *Medición de la Economía Informal*. Obtenido de Participación de la economía informal por componente en el PIB Serie 2003-2016: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/informal/>
- (2016d). *Indicadores de Bienestar por entidad federativa*. Obtenido de Accesibilidad a servicios: <http://www.beta.inegi.org.mx/app/bienestar/?ag=32#grafica>
- (2017). Resultados de la encuesta nacional de ocupación y empleo1 cifras durante el cuarto trimestre de 2016. (Boletín de prensa núm. 66/17).
- (2018). *Empleo y ocupación*. Obtenido de Tasa de informalidad laboral 1. Series desestacionalizadas: <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/empleo/>
- INSAD, I. e. (24 de abril de 2017). Evaluación de procesos del Programa Nacional de Becas 2016. Informe final.

- Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC. (2018). *Estadísticas Sociales*. Obtenido de Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares Urbanos y Rurales: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/encuesta-nacional-de-ingresos-y-gastos-de-los-hogares-urbanos-y-rurales/>
- Joumard, I., Pisu, M., & Bloch, D. (2012). Tackling income inequality: The role of taxes and transfers. *OECD Journal: Economic Studies*.
- Kakwani, N. C. (1977). Measurement of tax progressivity: an international comparison. *The Economic Journal*, pp: 71-80.
- Kangas, O., & Palme, J. P. (2005). Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries.
- Kerstenetzky, C. L. (2018). ¿Cuál es la relación entre Estado de bienestar y desarrollo??. En *El Estado de bienestar social en la edad de la razón*. México D.F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Lambert, P. J. (Febrero de 1985). On the Redistributive Effect of Taxes and Benefits. *Scottish Journal of Political Economy, Volumen 32*(Número. 1), pp: 39-54.
- (1996). La distribución y redistribución de la renta. Un análisis matemático. *Instituto de Estudios Fiscales*.
- (2001). *The Distribution and Redistribution of Income* (Vol. 3a ed). Inglaterra: Manchester University Press.
- Latapí, P. (1995). El claroscuro de la política educativa neoliberal. Entrevista de Lourdes de Quevedo. *Revista Pedagógica, 10*(5), 112-119.
- Levy, S., & Rodríguez, E. (2005). *Sin herencia de pobreza: el programa Progresas – Oportunidades de México*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Leyva-Parra, G. (2004). El ajuste del ingreso de ENIGH con la contabilidad nacional y la medición de la pobreza en México. *Documentos de investigación, vol. 19*.
- Lindert, K., Skoufias, E., & Shapiro, J. (2006). Redistributing Income to the Poor and Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean. *The World Bank Social Protection Discussion Paper*.
- Lustig, N. (2017a). Impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso en América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, Rep. Dom., Uruguay y Venezuela. *The CEQ Working Paper Series*(Documento de Trabajo 62).
- (2017b). El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina. Una aplicación del marco metodológico del proyecto Compromiso con la Equidad (CEQ). *El trimestre económico, vol. LXXXIV* (3)(núm. 335), pp. 493-568.

- (2018). CEQ Handbook: Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty. Part I: Methodology.
- Lustig, N., & Higgins, S. (October de 2012). Commitment to Equity Assessment (CEQ): Estimating the Incidence of Social Spending, Subsidies and Taxes Handbook. *Tulane Economics Working Paper Series*(Working Paper 1219).
- Lustig, N., Lopez-Calva, L. F., & Ortiz-Juarez, E. (October de 2012). Declining Inequality in Latin America in the 2000s. The Cases of Argentina, Brazil, and Mexico. *The World Bank. Latin America and the Caribbean Region. Poverty, Equity and Gender Unit*.
- Makdissi, P., & Wodon, Q. (2002). Migration, Poverty, and Housing: Welfare comparisons Using Sequential Stochastic Dominance. *Departement d'Economique de la Faculte d'administration à l'Universite de Sherbrooke in its series Cahiers de recherche, with number 01-01*.
- Messina, J., & Silva, J. (2017). Wage Inequality in Latin America: Understanding the Past to Prepare for the Future. *International Bank for Reconstruction and Development*.
- Milanovic, B. (2016). Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization.
- Navarrete, I. M. (1960). La distribución del ingreso y el desarrollo económico en México.
- O'Donnell, O., Doorslaer, E. v., Wagstaff, A., & Lindelow, M. (2008). Analyzing Health Equity Using Household Survey Data: A Guide to Techniques and Their Implementation. *The World Bank*.
- OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1992). Mexique 1991-1992. *Études Économiques de l'OCDE*.
- (2016). Education at a Glance 2016: OECD Indicators. *OECD Publishing*. <http://dx.doi.org/10.187/eag-2016-en>, Indicator A3, disponible en: <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/education-at-a-glance-2016-indicators.htm>.
- (2017a). Panorama de la educación 2017. Indicadores de la OCDE.
- (2017b). Health at a Glance 2017: OECD Indicators. ¿Cómo se compara México?
- (2018a). *Income inequality (indicator)*. Obtenido de <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>
- (2018b). *Education at a Glance*. Obtenido de https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance_19991487
- (2018c). Obtenido de <https://stats.oecd.org/>
- OCDE/CEPAL. (2011). Perspectivas Económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el Desarrollo. *OECD Publishing*.
- OIT-CEPAL. (Mayo de 2014). Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral. *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*(Número 10).

- Olivera, L. G., & Galindo, P. C. (2013). Dinámica económica y migración en el centro de México: impronta territorial de dos procesos convergentes. *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. XIII(núm. 42), 381-430.
- Ordaz, J. (2007). México: capital humano e ingresos. Retornos a la educación, 1994-2005. *Serie Estudios y Perspectivas*.(N° 90).
- (enero de 2009). México: impacto de la educación en la pobreza rural. *CEPAL - Serie Estudios y Perspectivas* (No. 105).
- Orszag, J. M., & Snower, D. J. (1997). Expanding the Welfare System: a proposal for reform. *European Economy*, vol. 4, pp. 101-117.
- Ospina, M. (2010). The Effect of Social Spending on Income Inequality: An Analysis for Latin American Countries. *Economía y Finanzas*, No. 10-03 (Medellin: EAFIT University). .
- Oxfam México. (enero de 2018). México justo: Propuestas de políticas pública para combatir la desigualdad. *Oxfam México*.
- Piketty, T. (2013). *Capital in the twenty-first century*. París: Harvard University Press.
- Pinto, A. (1965). Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano. *El Trimestre Económico*, vol. 125.
- Reynolds, M., & Smolensky, E. (1977). Public Expenditures, Taxes, and the Distribution of Income: The United States, 1950, 1961, 1970. *Academic Press*.
- Robles, V. A. (2015). Incidencia de impuestos y transferencias en los hogares de México, 2002-2012. *Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C.*
- Ros, B. J. (agosto de 2009). Reducción de la pobreza en América Latina: Incidencia de los factores demográficos, sociales y económicos. *Revista CEPAL*(98).
- (2013). *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*. El Colegio de México.
- (2015). *¿Cómo salir de la trampa del lento crecimiento y alta desigualdad?* El Colegio de México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rubalcava, R. M. (1998). Necesidades, recursos y posibilidades: el ingreso de los hogares mexicanos en el periodo 1984-1994.
- Salama, P. (julio-agosto de 2015). ¿Se redujo la desigualdad en América Latina? Notas sobre una ilusión. *Nueva Sociedad* (No 257).
- Scott, J. (january de 2013). Redistributive impact and efficiency of Mexico's fiscal system . *CEQ Working Paper* (No. 8).
- Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL. (2013). Diagnóstico del Programa Pensión para Adultos Mayores.
- (2015a). Diagnóstico del Programa de Apoyo Alimentario.

- (2015b). Tercer Informe de Labores de la Secretaría de Desarrollo Social 2014 - 2015
- (2016). Guía de programas sociales.
- (2017a). Información de Prospera Programa de Inclusión Social.
- (2017b). Quinto Informe de Labores de la Secretaría de Desarrollo Social 2016 - 2017.
- (2018). *Acciones y Programas. Programa de Empleo Temporal*. Obtenido de <https://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/programa-de-empleo-temporal>
- Secretaría de Educación Pública, SEP. (Septiembre de 2012). Sexto Informe de Labores 2011-2012. *Primera Edición*.
- (Agosto de 2016). Cuarto Informe de Labores 2015-2016. *Primera Edición*.
- (2018). Base de datos del formato 911 de educación básica y media superior (inicio del ciclo escolar).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP. (2015). Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016.
- (2016). *Cuentas Públicas 2009-2016*. Obtenido de Datos abiertos y gastos públicos: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/cuenta-publica>
- Secretaría de Salud. (2016). Informe sobre la salud de los mexicanos 2016. Diagnóstico General del Sistema Nacional de Salud. *Primera edición*.
- Shorrocks, A. F. (2013). Decomposition Procedures for Distributional Analysis: A Unified Framework Based on the Shapley Value. *Journal of Economic Inequality*, vol. 11(núm. 1), pp. 99-126.
- Silveira, F. G., Ferreira, J., Mostafa, J., Aparecido, J., & Ribeiro, C. (2011). Qual o Impacto da Tributação e dos Gastos Públicos Sociais na Distribuição de Renda do Brasil? Observando os Dois Lados da Moeda. *Progressividade da Tributação e Desoneração da Folha de Pagamentos Elementos para Reflexão*.
- SNIEG, S. N. (s.f.). *Catálogo Nacional de Indicadores*. Obtenido de Tasa de mortalidad infantil: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/cni/escenario.aspx?idOrden=1.1&ind=6300000011&gen=146&d=n>
- Solimano, A. (13 de June de 2016). Is Inequality Really Declining in Latin America? Evidence on Income, Wealth and the Social Structure . *Revista Economía Mundial*, 43(26).
- Sunkel, O. (1970). Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales: hacia un enfoque totalizante. *Revista EURE*, vol. 1.
- Székely, M. (1998). The economics of poverty, inequality and wealth accumulation in Mexico.
- (2005). Es posible un México con menor pobreza y desigualdad? *J. A. Aguilar Rivera (ed.), México: Crónicas de un país posible*.

- Tello, C. (ene./abr. de 2010). Estancamiento económico, desigualdad y pobreza: 1982-2009. *Economía UNAM*, vol.7 (no.19).
- Vargas, T. C. (2006). Incidencia Fiscal y del Gasto sobre la Renta Familiar: Un Enfoque de Micro-datos para México 1984-2002.
- Yaschine, A. I. (2012). ¿OPORTUNIDADES? Movilidad social intergeneracional e impacto en México. *Centro de Estudios Sociológicos*.
- (2015). ¿Oportunidades? Política social y movilidad intergeneracional en México. pp. 331.

Apéndice

En aras de la simplicidad, considérese el caso hipotético de un sistema fiscal con un solo impuesto (o todos los impuestos sumados) y una sola transferencia (o todas las transferencias sumadas). Una vez planteado este supuesto, obsérvese el siguiente cuadro:

Cuadro 1.1. Conundrum de Lambert

Individuos	1	2	3	4	Total
Ingreso antes de impuestos y transferencias	10	20	30	40	100
Impuestos	6	9	12	15	42
Transferencias	21	14	7	0	42
Ingreso después de impuestos y transferencias	25	25	25	25	100

Fuente: Lambert, 2001: 278.

Si se define la tasa tributaria como la relación entre el impuesto y el ingreso de mercado (ingreso antes de impuestos y transferencias), entonces, es evidente que tal impuesto es regresivo, debido a que reduce a medida que se incrementa el ingreso. No obstante, si esa recaudación tributaria se destina a financiar una transferencia pública progresiva –que se incrementa conforme se reduce el ingreso–, el efecto será compensatorio y el ingreso final (después de impuestos y transferencias) será igual para todos los individuos.

En términos metodológicos (siguiendo con el ejemplo anterior), la explicación es la siguiente. Si en el sistema fiscal se considera solo el impuesto, su efecto redistributivo⁵⁸ será igual a -0.069. Esto es, el impuesto por sí solo resulta regresivo y desigualador. Si se considera únicamente la transferencia, su efecto redistributivo⁵⁹ será 0.263. No obstante, el efecto redistributivo del sistema fiscal en su conjunto equivale a 0.332, lo que indica que se logra un mayor efecto redistributivo con el impuesto regresivo que sin éste. De ello se deduce que el impuesto será regresivo respecto al ingreso de mercado pero progresivo⁶⁰ respecto al ingreso de mercado más la transferencia.

⁵⁸ Se define como: $G_X(p) - G_{X-T}(p)$. Véase la ecuación (1.2), página 3.

⁵⁹ Se define como: $G_X(p) - G_{X+B}(p)$. Véase la ecuación (1.4), página 4.

⁶⁰ En este caso será progresivo siempre y cuando se cumpla la siguiente condición: $\Pi_T^{RS} > -\frac{(g)}{(1-g)}\rho_B^{RS}$. Es decir, $-0.069 > \frac{42}{(100-42)}(0.263) = -0.069 > -0.1904$ o, en términos absolutos, siempre que se cumpla lo siguiente: $0.069 < 0.1904$.

Cálculos de coeficiente de Gini

Cuadro 1.2. Coeficiente de Gini del ingreso de mercado: $G_X(p)$

Ingreso de mercado (I_X)	Individuos agrupados en cuartiles (n_i)	N_i	p_i [= $(N_i/N) * 100$]	u_i (= $I_X * n_i$)	U_i	q_i [= $(U_i/U) * 100$]	$p_i - q_i$
10	25	25	25	250	250	10	15
20	25	50	50	500	750	30	20
30	25	75	75	750	1500	60	15
40	25	100	-	1000	2500	-	-

$$\text{Coeficiente de Gini} = \frac{\sum_{i=1}^{r-1} p_i - q_i}{\sum_{i=1}^{r-1} p_i} = 0.3333$$

Cuadro 1.3. Coeficiente de Gini del ingreso de mercado incluido sólo el impuesto:

$$G_{X-T}(p)$$

Ingreso de mercado (I_X)	Individuos agrupados en cuartiles (n_i)	N_i	p_i [= $(N_i/N) * 100$]	u_i (= $I_X * n_i$)	U_i	q_i [= $(U_i/U) * 100$]	$p_i - q_i$
4	25	25	25	100	100	6.897	18.103
11	25	50	50	275	375	25.862	24.138
18	25	75	75	450	825	56.897	18.103
25	25	100	-	625	1450	-	0

$$\text{Coeficiente de Gini} = \frac{\sum_{i=1}^{r-1} p_i - q_i}{\sum_{i=1}^{r-1} p_i} = 0.4022$$

Cuadro 1.4. Coeficiente de Gini del ingreso de mercado incluido sólo la transferencia:

$$G_{X+B}(p)$$

Ingreso de mercado (I_X)	Individuos agrupados en cuartiles (n_i)	N_i	p_i [= $(N_i/N) * 100$]	u_i (= $I_X * n_i$)	U_i	q_i [= $(U_i/U) * 100$]	$p_i - q_i$
4	25	25	25	100	100	6.897	18.103
11	25	50	50	275	375	25.862	24.138
18	25	75	75	450	825	56.897	18.103
25	25	100	-	625	1450	-	0

$$\text{Coeficiente de Gini} = \frac{\sum_{i=1}^{r-1} p_i - q_i}{\sum_{i=1}^{r-1} p_i} = 0.07042$$

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Lambert, 2001: 278.