



Contaduría y Administración

ISSN: 0186-1042

revista_cya@fca.unam.mx

Universidad Nacional Autónoma de

México

México

Huesca Reynoso, Luis; Calderón Villarreal, Cuauhtémoc
La política social y la crisis económica: ¿son progresivas las transferencias en México?
Contaduría y Administración, vol. 60, núm. 2, 2015, pp. 169-194
Universidad Nacional Autónoma de México
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=39543183009>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



La política social y la crisis económica: ¿son progresivas las transferencias en México?*

Social policy and economic crisis: how progressive are the transfers in Mexico?

Luis Huesca Reynoso^{a,*}, Cuauhtémoc Calderón Villarreal^b

^a*Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C., México*

^b*El Colegio de la Frontera Norte, México*

Recibido el 27 de mayo de 2014; aceptado el 01 de julio de 2014

Disponible en internet el 20 de noviembre de 2015

Resumen

En un momento de crisis económica y social las políticas públicas y los programas asistenciales deben ser capaces de combatir la pobreza y orientarse a los grupos más vulnerables como familias con infantes o adultos mayores. Su impacto es discutible en la medida que cifras recientes indican un incremento de la pobreza infantil y de una creciente participación laboral de niños. Este artículo proporciona información de los efectos de transferencias que inciden directamente en los hogares vulnerables en los años de la crisis económica durante 2008 y 2012. El análisis se realiza tanto en las zonas rurales como las urbanas en México. Los resultados muestran que las familias más vulnerables no presentan

* Luis Huesca agradece al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) por su apoyo de beca sabática (208098/Fondo I0010/ES1-2013-01) en la Université Laval (Département d'économie) durante el tiempo en que concluyó su parte en este artículo.

* Autor para correspondencia.

Correo electrónico: lhuesca@ciad.mx (L. H. Reynoso).

La revisión por pares es responsabilidad de la Universidad Nacional Autónoma de México.

<http://dx.doi.org/10.1016/j.cya.2015.08.015>

0186-1042/Derechos Reservados © 2015 Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Contaduría y Administración. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la Licencia Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0.

la mejor asignación de las transferencias, siendo las becas y Procampo los distribuidos con menor eficiencia, mientras el Programa de Apoyo Alimentario y Oportunidades presentan mayor progresividad. Este último ha perdido efectividad con la crisis reciente de 2009 al reducir su progresividad en el año de 2010.

Derechos Reservados©2015 Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Contaduría y Administración.

Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la Licencia Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0.

Palabras clave: Progresividad; Redistribución; Transferencias; Crisis

Clasificación JEL: C14, D31, D33, H23

Abstract

In a context of both economic and social crisis, public policies and programs against poverty must be capable to cope it and be oriented to households with more vulnerable and disabled groups in population. Its efficiency is doubtfully for the Mexican case, as long as recent data shows an increase on children's participation in the labor market. This research contributes with current information about the transfer's effect of Oportunidades among other cash-benefits which targets directly on those families during the years of the recent economic crisis in 2008-2012. The analysis is implemented for Mexico in both rural and urban zones and it is found that a household with children does not present the best incidence on transfers in comparison to their counterpart. Scholarships and Procampo are the benefits with the least effectiveness in the 2009 crisis; meanwhile, Food Support and Oportunidades Program presents greater progressivity. Oportunidades have lost effectiveness in the 2009 crisis when reducing its progressivity.

All Rights Reserved © 2015 Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Contaduría y Administración.

This is an open access item distributed under the Creative Commons CC License BY-NC-ND 4.0.

Keywords: Progressivity; Redistribution; Transfers; Crisis

JEL Classification: C14, D31, D33, H23

Introducción

La política social en el contexto de crisis económicas recurrentes debería ser capaz de contrarrestar los efectos negativos que trae consigo en la población sobre toda la más vulnerable y en situación de pobreza. Es por ello que los programas de transferencia directa de ingresos para las familias se han consolidado como parte fundamental de las estrategias para solucionar la pobreza en países en desarrollo (Hanlon et al, 2010); sin embargo, en varias ocasiones sus efectos pueden ser nulificados o, incluso, revertidos por la inercia de la crisis a la cual no ha sido ajena el caso mexicano, como lo indican las cifras del informe reciente del Consejo Na-

cional de Evaluación de las Política Social (Coneval, 2011). La variedad de transferencias es amplia, con esquemas de tipo focalizado o universal, condicionadas o no condicionadas, con montos reducidos o más amplios, entre otras características. Asimismo, la pertinencia de introducir esquemas más comprensivos e incluso de carácter universal ha cobrado especial relevancia en el debate académico actual.

Considerando que la pobreza es un problema multidimensional, las políticas públicas para eliminar o reducir significativamente este problema son variadas y generalmente complementarias. Este trabajo centra su atención en un tipo de intervención: las transferencias directas de ingreso para ayudar a las familias en situación de pobreza, las cuales constituyen una herramienta útil en el caso de la pobreza infantil; es decir, la población menor de edad que padece esta condición y que precisamente requiere de atención inmediata para romper con la herencia de la pobreza hacia generaciones nuevas (UNICEF, 2010).

En los países desarrollados, los sistemas de bienestar incluyen paquetes de ayuda para familias con carácter universal o selectivo. Por su parte, en los países en desarrollo, cuya mayoría de población menor de edad vive en situación de pobreza, se observa una reducida experiencia con los programas de tipo universal para ayudar financieramente a las familias, por lo que se han optado esquemas de corte focalizado para ejercer programas asistenciales (Valencia, 2010; Huesca, 2010).

En México, así como en otros países de América Latina, las políticas antipobreza dominantes de las dos décadas recientes han sido programas de transferencias condicionadas dirigidas a las familias en pobreza extrema con la intención de reducir su nivel y grado de vulnerabilidad, dotándolos de capacidades para el futuro con el esquema del programa de corte federal Oportunidades. La principal crítica de este tipo de programas, es que adolecen en general de una suficiente cobertura, dada la magnitud de la pobreza en dichos países (Huesca, 2010; Dutrey, 2007). Finalmente, esto provoca que una significativa proporción de hogares pobres, así como los de mayor vulnerabilidad en el contexto de una crisis no tengan protección social; además que los que logran el acceso a las transferencias directas no les sea suficiente y mantengan su situación estructural de pobreza.

A partir del reconocimiento de la utilidad y, sobre todo, el potencial de las transferencias monetarias para reducir la pobreza en los países en desarrollo es necesario evaluar los efectos de la crisis a través de su impacto en relación con su efectividad para reducir la pobreza y contribuir a dotar de capacidades a toda la población que la sufre.

Desde esta premisa, el presente estudio se concentra en analizar la asignación de las transferencias monetarias más relevantes en México en el contexto de la crisis ocurrida entre 2008 y 2010; se mide su impacto a través de los programas

Oportunidades y Apoyo Alimentario (PAL), así como de las becas públicas y privadas reportadas en la encuesta utilizada. La elección de estos programas obedece al supuesto de que, en principio, están dirigidos principalmente a familias con menores de edad, lo que propiciaría un mayor impacto en estas familias. Lo anterior se realiza con el análisis y la medición del grado de progresividad considerando el efecto *ex ante* y *ex post* de la crisis ocurrida en 2009 en México, así como de la focalización de las transferencias mencionadas. Cabe aclarar que el enfoque del estudio es relativo y que no se realizarán estimaciones de pobreza debido a que, por sí mismo, permite analizar en términos relativos (percentiles de hogares beneficiarios y no beneficiarios) los impactos de las transferencias y sintetizar con los índices respectivos los efectos redistributivos de los programas y su asignación.

Este análisis busca aportar nueva evidencia para probar la hipótesis de que programas como Oportunidades han tenido un efecto marginal en la reducción de la pobreza de los hogares más vulnerables. Para realizar este ejercicio empírico se emplearon los datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) para los años de 2008, 2010 y 2012.

El trabajo se organiza de la siguiente manera: después de esta introducción, se describen las principales características del programa Oportunidades, así como los demás esquemas de transferencias analizados en este estudio; posteriormente, se presenta la metodología y se discuten los principales resultados del análisis de las progresividad y focalización de las transferencias de Oportunidades, PAL y becas. La última parte expone las conclusiones del trabajo.

La política social en acción: el contexto de la crisis

Existe la visión de que los programas de asistencia social permiten apoyar a las familias y se cree que éstas dejan de ser pobres (Kenworthy, 1999). El trabajo de Kenworthy (1999), presenta evidencia para un conjunto de quince países desarrollados con resultados que dan cauce de que el punto de vista convencional, da soporte a la visión tradicional de que los programas sociales apoyaron durante 5 décadas a los programas de bienestar social y de reducción de la pobreza.¹

Es por ello que al revisar los programas, el de Oportunidades es de los más importantes en México con transferencias monetarias (que asignó más de 63 mmdp. en 2012); con este programa las madres de familia reciben una transferencia monetaria condicionada a la asistencia regular de sus hijos a la escuela, así como

¹ En este contexto Hanlon et al. (2010) proponen que para garantizar la efectividad de tales transferencias, éstas deberían ser justas, seguras (no sujetas a vaivenes políticos), con montos suficientes (que mejoren el ingreso real familiar) y sin condiciones (universales).

visitas a la clínica de salud de su localidad, entre otras condicionantes. El objetivo principal de este programa ha sido intentar romper con el ciclo intergeneracional de la pobreza y, por ende, debería tener condiciones de poder enfrentar una crisis y al menos, garantizar que no se incrementará la pobreza como resultado de ésta.²

Oportunidades incentiva que las familias inviertan en capital humano de sus hijos; así se otorgan becas a las familias participantes para que los menores de edad asistan a la escuela. Las becas aumentan a medida que los niños avanzan a grados superiores; a partir del nivel secundario, tienen algo más de incidencia para las niñas; además, el programa proporciona atención básica de salud para todos los miembros de la familia, con énfasis en la atención sanitaria preventiva. Este servicio es proporcionado por las instituciones gubernamentales de salud pública.

El Programa de Apoyo Alimentario (PAL) es paralelo y complementario al de Oportunidades. De acuerdo con la evaluación específica del PAL (Coneval. 2013), este programa ha tenido modificaciones desde su creación en 2004, las cuales han buscado mejorar principalmente su focalización, tipos y montos de apoyos. Estas modificaciones pueden limitar una comparación homogénea de sus indicadores programados y resultados en el tiempo. A partir del año 2010, la Coordinación Nacional de Oportunidades opera este programa.

En el año posterior a la crisis económica mexicana del 2010, el PAL otorgó sus apoyos en efectivo, además de complementos o leche fortificada. En el año 2012 no cambió su estrategia y su monto no superó en ninguno de ambos años los 4 mil 62 mdp. Su población objetivo y potencial, así como los criterios de elegibilidad, se empatan a los del programa Oportunidades con el objetivo de alinear y potenciar sus resultados. El PAL logró en el 2012 una meta de cobertura de 625 mil familias, de un potencial de 1 millón 250 mil, aun así, cuando dividimos el monto ejercido por miembro del hogar, la transferencia per cápita no es mayor a los \$135 pesos considerando solo la población beneficiada. Si dividimos los recursos sobre la población potencial (añadiendo la no cubierta), la transferencia per cápita se reduce hasta los \$67 pesos al mes.³

Para focalizar, se estableció el uso de 2 umbrales de la pobreza (lo mismo que en Oportunidades): pobreza alimentaria (Línea de bienestar mínimo) y pobreza

² El apoyo hacia Oportunidades de parte del Gobierno Federal se incrementó en términos absolutos en alrededor de 20% entre 2006 y 2010, pero en términos de participación en el PIB real apenas pasó de 0.44 a 0.45% del PIB, menos de medio punto porcentual.

³ Es relevante mencionar que el presupuesto aprobado de este programa para 2011 fue de \$4 099.7 mdp; es decir, inferior en más de mil millones de pesos que en el año 2010 (DOF, 2010). En forma equivalente, el PAL tiene asignado un monto similar a la transferencia que contempla Oportunidades para mejorar el consumo de alimentos, además de suplementos nutricionales para los niños pequeños y mujeres embarazadas y lactantes, y este osciló en el año 2012 entre los \$195 a los \$2,363 pesos al mes; por ende, es un programa diseñado para los excluidos del Oportunidades.

con características socioeconómicas y de ingreso insuficientes para invertir en el desarrollo adecuado de sus capacidades en educación, nutrición y salud (Línea de bienestar). A partir de aquí, el criterio pobreza alimentaria en el año 2011 se modificó a hogares por debajo de la línea de bienestar mínimo, definida como el valor monetario en un mes determinado de una canasta alimentaria básica (Coneval, 2011).⁴

Como se puede observar, Oportunidades y PAL son programas con capacidades para atender a beneficiarios que se encuentren en situación vulnerable y que, como resultado de una crisis, puedan reaccionar de manera eficaz hacia estos grupos en su atención. Por ello, es relevante analizar los efectos de estos programas especialmente, en lo que respecta en no permitir que, como efecto de las crisis, aumente en mayor proporción la pobreza del país. De hecho, la pobreza y la desigualdad crónicas son características sobresalientes en México a pesar de ser un país de ingreso medio-alto y miembro de la OCDE. Al respecto, Oportunidades ha mostrado importantes limitaciones en términos de reducir pobreza. En 2008, la proporción de la pobreza de ingresos de tipo patrimonial para la población general fue de 47.4 % y en 2010 se incrementó a 51.3%, 3.6% mayor en tan sólo 2 años que aumentó en 5 413 941 personas (Coneval, 2010, 2011).

En este escenario, el Programa Oportunidades ha sido la principal estrategia para atender el problema de la pobreza desde 1997 con su programa antecesor denominado Progresá; su eficacia ha sido modesta. Con base en datos de 2008, Huesca (2010) mostró que el programa tuvo un efecto marginal en la reducción de la pobreza, ya que las transferencias de este programa presentaron un impacto insignificante en los hogares en pobreza extrema que reciben esta ayuda (Huesca, 2010: 207). Además, el impacto de Oportunidades fue aún menor en las zonas urbanas, evidencia registrada previamente por Cortés et al., (2007).

Una de las razones de estos resultados, además del monto real de la transferencia, está relacionada con el hecho de que Oportunidades no cubre a la totalidad de los hogares que viven en pobreza. A consecuencia de que el programa está diseñado para beneficiar únicamente a las familias en extrema pobreza se excluye al resto de la población que vive en condiciones precarias, tal como ocurre con otros programas similares (Huesca, 2010; 2011). Resultados similares obtuvieron D'Ambrosio y Gradín (2003), cuyo estudio evaluó el impacto de las transferencias de ingreso en pobreza infantil y de personas de la tercera edad en España e Italia.

⁴ De acuerdo con el informe de la evaluación específica del desempeño del Coneval 2010-2011 no existe cuantificación de la población potencial para 2011, mientras que en 2010 fue de 677 mil familias en 2009 fue de 613 mil 162 hogares en el país, lo que denota un carácter de metas internas de tipo institucional en la definición de la población a cubrir.

Sus conclusiones revelan que en Italia la proporción de la pobreza infantil ha sido mayor que en España debido al proceso de focalización, el cual se ha orientado más a las familias con personas mayores.

Para el caso de México, la política social de protección de la población refleja que en términos de reducción de la pobreza, una de las principales limitaciones de sus programas es la cobertura.⁵ Esta limitación es común entre este tipo de programas focalizados (Dutrey, 2007); sin embargo, en las evaluaciones de estos programas resaltan la tasa de efectividad en focalizar transferencias en los pobres extremos en comparación con programas universales (Boltvinik, 2004), pero dichas evaluaciones no mencionan que las tasas de no cobertura de los programas de transferencias condicionadas son muy altas, como bien lo pone en evidencia el trabajo de Dutrey (2007).⁶

En particular, el diseño del Programa Oportunidades pone especial énfasis en evitar cualquier “fuga” de recursos hacia los pobres no extremos, lo que exige invertir recursos en minimizar los errores de inclusión (Cornia y Stewart, 2003). Esto, a su vez, implica altos costos administrativos y de otro tipo, incluyendo estigma social (Sen, 1995). Estos costos incluyen la implementación de métodos para impedir la transferencia de recursos a los no pobres y los costos de la vigilancia del cumplimiento de las condiciones. Asimismo, el Programa Oportunidades también ha sido objeto de un proceso de evaluación continua, que también se paga con recursos públicos. Por ello, el costo total de este programa debe incluir los errores de exclusión (en cobertura), además de la carga administrativa y otros gastos relacionados con la focalización.

Además de considerar los costos asociados a la focalización, otros análisis son relevantes para conocer el impacto de programas como Oportunidades. En particular, los análisis que cuantifican la progresividad y el efecto redistributivo de las transferencias para hogares pobres constituyen un insumo básico para conocer su impacto y efectividad (Duclos y Araar, 2006; Huesca, 2011) y con mayor énfasis en un contexto de crisis económica. De esta forma, constituyen insumos básicos para hacer valoraciones más robustas de este tipo de políticas sociales, las cuales se pueden complementar con otros estudios. Por lo anterior, en este trabajo analizaremos cómo en el contexto de la crisis de 2009 se vio afectada la distribución de las

⁵ El Programa Oportunidades excluye a la gente que no está clasificada como extremadamente pobre (Huesca, 2010), así como las familias en extrema pobreza que no pueden cumplir criterios de elegibilidad (por ejemplo, ubicados en comunidades que carecen de escuelas o clínicas, ubicadas en localidades muy remotas o en áreas no consideradas como pobres).

⁶ Boltvinik (2004) confirma que minimizar el error tipo II al tratar de incluir la mayor cantidad de población focalizándola conlleva a un aumento del error tipo I, excluyendo del bienestar a los verdaderamente más necesitados.

principales transferencias monetarias en México (Oportunidades, PAL y becas). En el siguiente apartado, se presentan los resultados de este ejercicio.

La progresividad como mecanismo de medición de transferencias

Los estudios de progresividad y efecto redistributivo de las transferencias en los hogares (pobres y no pobres) constituyen un insumo básico para conocer si su aplicación es adecuada y, por ende, si su impacto en la población sería el mejor. Estos análisis permiten, por tanto, conocer de primera mano quiénes (estratos) y en qué medida (recursos) se benefician del gasto social. En el caso concreto de transferencias focalizadas como Oportunidades, el análisis resulta crítico para valorar su eficiencia y equidad. Como ya se mencionó, el objetivo es precisamente analizar la progresividad y efecto redistributivo de las transferencias de los programas Oportunidades, PAL, así como de las becas escolares, tanto de gobierno como privadas en los hogares mexicanos.

La progresividad se obtiene, en un primer momento, con el cálculo del nivel de desigualdad de las transferencias y el existente con el efecto del ordenamiento producido con su nivel de ingreso per cápita de las familias. Para ello se procede primero a calcular con la técnica de Kakwani su índice de concentración (Duclos y Araar, 2006: 145) y junto con el trazo de las curvas de concentración y de Lorenz detectar el alcance logrado por las transferencias empleadas en el análisis. La estimación de las curvas de concentración es semejante a las Curvas de Lorenz, pero elaboradas con un ordenamiento creciente en función del ingreso per cápita de las familias, de tal suerte que se permite examinar lo bien asignadas que están las transferencias y por encima de la línea de equidad.⁷

Después se procede con la estimación de las curvas de progresividad que tienen un fundamento robusto y sustentado en los criterios de bienestar social (Atkinson, 1970; Shorrocks, 1983; Lambert y Ramos, 2002; Araar, Duclos y Makdissi, 2009) de tal manera que estaremos en condiciones de probar su grado de progresividad en los hogares más vulnerables para zonas rurales como urbanas.⁸

La formulación matemática de las curvas de progresividad parten de estimar, primero, las ordenadas de las curvas de Lorenz $L(p)$ del ingreso per cápita familiar (X) con ingreso medio μ de la siguiente forma:

⁷ El índice de Kakwani se obtiene en esta aplicación como la diferencia de los índices de Gini de la distribución del ingreso per cápita con transferencias ($I_X = G(y + B)$) deduciendo de este el cuasi-Gini de concentración de las transferencias ($C_B(p)$) como sigue: ($K = C_B(p) - I_X$).

⁸ Para el cálculo de las ordenadas generalizadas y el ordenamiento sobre distintas funciones de distribución en el bienestar véanse los trabajos de Lambert y Ramos (2002) y Duclos y Araar (2006).

$$L_X(p) = \frac{\int_0^p X(q_i) dq}{\mu X} \quad (1)$$

Posteriormente, se procede de forma análoga con el cálculo de las curvas de concentración de las transferencias, empleando en este caso como norma la media, pero de las propias transferencias (B) con la expresión (2):

$$C_B(p) = \frac{\int_0^p B(q_i) dq}{\mu B} \quad (2)$$

Finalmente, conjuntamos el efecto para determinar el grado de progresividad de las transferencias y su impacto sobre la población objetivo con la obtención de las diferencias de las expresiones (1) y (2) como se muestra a continuación:

$$L_X(p) - C_B(p) = \frac{B}{1-B} [C_B(p) - L_X(p)] \quad (3)$$

Para un valor positivo de B (transferencias), indicaría que mientras más concentradas se encuentren las mismas entre los grupos bajos (más reducida será la diferencia entre $[L_X(p) - C_B(p)]$) más concentrado y mejor participación tendrá el ingreso neto entre ellos. Entonces una transferencia B será progresiva siempre y cuando se presente la relación siguiente:

$$C_B(p) > L_X(p) \quad \forall p \in [0, 1] \quad (4)$$

Este será el caso cuando las curvas de progresividad estén ubicadas sobre la línea de cero y sin ambigüedad; serán progresivas siempre y cuando no crucen hacia un valor negativo. Es así como introducimos las condiciones de las curvas de progresividad al comparar las curvas de Lorenz del ingreso antes de transferencias (e impuestos) como ingreso de mercado (bruto) $L_X(p)$ y las curvas de la concentración de la transferencia o e ingreso neto post-fiscal (o neto) como $C_z(p)$ $z \in \{B, N\}$.

Las curvas de progresividad que presentamos permiten la comparación para cualquier percentil y las expresamos con las siglas $PR(p)$. Las condiciones siguientes son las principales normas para revisar la progresividad con sustento en el criterio de Lorenz y las curvas de concentración de la transferencia B como sigue:

La transferencia B es progresiva y redistributiva en incidencia fiscal si:

$$PR(p) = C_B(p) - L_X(p) > 0 \quad \forall p \in]0, 1[\quad (5a)$$

La transferencia B es progresiva y redistributiva en ingreso si:

$$PR(p) = C_{X+B}(p) - L_X(p) > 0 \quad \forall p \in]0, 1[\quad (5b)$$

En ciertos casos, las condiciones de progresividad no son confirmadas del todo, y en tal situación e interesado puede volver a los índices de progresividad. Para la realización del estudio se utilizó la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2010 y 2012, que incluyen hogares en zonas rurales y urbanas con un total en el país de 29 millones de hogares y poco más de 30 millones al ser expandida su muestra de manera respectiva. A partir de la información se procede a construir la distribución por deciles ordenados con respecto a su ingreso per cápita, mismos que ligamos a las transferencias.

Las transferencias obtenidas por la encuesta y empleadas aquí son: las provenientes del programa Oportunidades, las de becas tanto de gobierno como privadas y las del Programa de Apoyo Alimentario (PAL). En el ejercicio se realiza un cálculo sin emplear los recursos de Procampo debido el fundamento que precede a dicho programa de subsidio y, por ende, no tener una base en las asignaciones para el caso que nos compete.⁹

Con la meta de evaluar la progresividad, se espera que el índice de Kakwani mantenga un grado reducido de concentración (desigualdad) en las transferencias, y que el índice sea positivo como resultado de un valor reducido de la desigualdad de las transferencias y que éstas se encuentren distribuidas de la mejor manera. Por ello, esperamos que las curvas de progresividad se sitúen por encima de la línea horizontal en el nivel de cero y que aún en el contexto de crisis, implicaría una asignación eficiente siempre y cuando no existan cruces negativos (y por debajo de cero), incumpliendo las condiciones (5a) y (5b).

Resultados empíricos

A continuación se muestra la distribución de las transferencias monetarias consideradas en este estudio (Oportunidades, PAL y becas) para observar su asignación en términos absolutos y relativos. La tabla 1 presenta la distribución del ingreso y las transferencias per cápita en los hogares en 2010 en México. De entrada

⁹ En otro estudio Huesca (2011) ha mostrado que Procampo continuaba como la transferencia (junto a las becas) más regresiva de los esquemas que se han aplicado por parte del Gobierno Federal Mexicano en los años recientes.

se observa que, en concordancia con la tendencia mexicana de las últimas décadas, el ingreso se encuentra altamente concentrado en los deciles más altos. Cuando consideramos el total de las transferencias (es decir, cuando se incluyen los 3 programas analizados), observamos una tendencia hacia la polarización en la distribución. Los 3 deciles más bajos concentran 29.7% de las transferencias, mientras que los 3 deciles más altos concentran 28.8%. Inicialmente este ordenamiento no permite que caractericemos puntualmente a las transferencias como progresivas o regresivas del todo; sin embargo, cuando se analiza cada programa por separado, se observa que Oportunidades es en efecto progresivo (los 3 deciles más bajos de ingreso concentran el 42.5% de las percepciones en los hogares con menores).

La afirmación es en el sentido de que en México los primeros 4 (y hasta 5) deciles se consideran en situación de pobreza, lo cual se corrobora con el estudio reciente sobre la pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval, 2011), el cual calculó al 51.3% de la población en situación de pobreza. En el caso del PAL, también se aprecia la misma tendencia progresiva (la concentración en los 3 deciles más bajos de ingreso es de 41%). El resultado opuesto a lo anterior se presenta en el caso de las becas, que muestran un comportamiento totalmente regresivo (los 3 deciles más altos de ingreso concentran el 50% de los recursos destinados a dicho programa). El índice de concentración resulta apenas positivo cuando se agregan los 3 programas de interés, mostrando con ello una reducida y relativa progresividad total. Por el contrario, los índices de concentración de Oportunidades y PAL son negativos, indicando una tendencia hacia la regresividad. Lo contrario ocurre con las becas.

La parte inferior de la tabla 1 contiene los resultados en el caso de los hogares totales sin menores. Algunas tendencias replican los resultados obtenidos en el escenario anterior. Sin embargo, al analizar las transferencias totales, la regresividad se incrementa ya que los deciles más bajos concentran 17.68 % de los recursos contra un 48.94% de concentración en los 3 deciles más altos. En el caso particular del programa Oportunidades, este mejora su progresividad ya que la concentración asciende a 63.27% en los deciles más bajos. Por otra parte, las becas se encuentran incluso más concentradas que en el caso de hogares con niños. Solamente el decil más alto de ingresos se queda con el 74% de los recursos. El PAL pasa de ser progresivo en hogares con menores a regresivo en hogares sin ellos, lo cual puede dar cuenta de que en ese estrato poblacional cumple su función con cierto grado de efectividad.

El corte espacial urbano-rural, que desde el principio fue considerado en este trabajo, se desarrolla con más detalle. En total, considerando la parte superior de la tabla 1, las transferencias manifiestan una tendencia hacia la concentración de los

recursos pero con una mejoría. Los 3 deciles más bajos concentran 27.5% de ellos mientras que los 3 deciles más altos se quedan con 33.3%; Oportunidades vuelve a ser el programa que tiende a asignar mejor los recursos, ya que éstos prácticamente se quedan en los 3 primeros deciles de ingresos; Oportunidades es el programa que muestra una mayor tendencia hacia la progresividad seguido del PAL; no obstante, esta tendencia se revierte otra vez en el caso de las becas y su asignación. Por tanto, cuando los hogares tienen niños y se ubican en las zonas rurales de México, la distribución del ingreso tiende a mejorar cuando forman parte del Oportunidades y PAL.

Llama la atención la distribución resultante del programa Oportunidades, ya que está aún mejor asignado en los hogares urbanos sin niños (los 3 primeros deciles concentran el 86.29% de los recursos). En este mismo contexto, Oportunidades se mantiene como el programa más progresivo de los 3 que se analizan. Los otros 2 programas modifican su comportamiento y terminan pasando a ser regresivos con una marcada tendencia hacia la concentración de los recursos en los estratos medios y altos del ingreso. Esto último se manifiesta por el nivel de concentración del programa de Apoyo Alimentario en detrimento de los hogares con menores (de -0.2959 a -0.0482) y por un aumento en el valor de este mismo índice en el programa de Becas (de 0.3020 en hogares sin menores a 0.6071 en su contraparte). Paradójicamente, en el año 2012 la asignación resultante empeora la distribución del ingreso en detrimento de los hogares con niños. La tabla 2 presenta la distribución del ingreso y de las transferencias en los tipos de hogares con menores, y sin ellos, en el año de 2012.

En las zonas rurales del país, la distribución del ingreso y las transferencias en los hogares con menores presenta mayor concentración en los deciles más altos de ingreso (38.30%) en detrimento de los deciles más bajos (21.8). Por todo ello es que la razón de concentración (0.1523) se traduce en una tendencia hacia la regresividad cuando se consideran las transferencias totales. El programa Oportunidades consolida su tendencia a presentarse como un programa progresivo al concentrar el 39.36% de los recursos en la parte más baja de la distribución contra un 15.17% en la parte más alta. En lo que al programa de Becas se refiere también se consolida como el programa más regresivo de los 3 que hemos utilizado, ya que en los deciles más bajos se concentran únicamente el 10.26% de los recursos.

Tabla 1

Distribución del ingreso y transferencias per cápita en los hogares con menores y sin ellos en México en 2010 (mdp).

Deciles con menores	Ingreso	%	Transferencias	%	Oportunidades	%	Becas	%	PAL	%
1	2,190	1.54	380	8.35	191.0	25.03	3.8	2.84	1.7	14.42
2	4,860	3.42	502	11.03	185.0	24.25	9.1	6.87	1.4	11.91
3	6,810	4.80	470	10.33	130.0	17.04	4.8	3.59	1.7	14.68
4	9,060	6.38	500	10.99	85.1	11.15	8.4	6.32	2.0	17.20
5	11,700	8.24	407	8.95	73.1	9.58	10.5	7.89	3.1	26.13
6	13,600	9.58	542	11.91	47.6	6.24	11.2	8.42	1.5	12.42
7	16,600	11.69	437	9.60	25.4	3.33	18.5	13.91	0.4	3.30
8	18,700	13.17	312	6.86	17.1	2.24	28.3	21.28	0.0	0.00
9	24,400	17.18	550	12.09	4.7	0.62	15.3	11.50	0.0	0.00
10	34,400	24.23	449	9.87	4.5	0.59	23.1	17.37	0.0	0.00
Total	142,000	100.00	4,550	100.00	763.0	100.00	133.0	100.00	11.8	100.00
Gini/Concentración	0.4466		0.0868		-0.4013		0.3020		-0.2959	
Deciles sin menores	Ingreso	%	Transferencias	%	Oportunidades	%	Becas	%	PAL	%
1	615	0.40	289	4.11	55.7	27.57	0.0	0.00	0.5	5.65
2	1,240	0.80	488	6.94	45.2	22.38	0.8	0.39	0.0	0.00
3	1,840	1.19	466	6.63	26.9	13.32	0.0	0.00	0.0	0.00
4	2,840	1.83	560	7.97	21.0	10.40	2.0	0.96	0.5	6.11
5	3,590	2.32	467	6.64	15.1	7.48	1.4	0.67	1.1	13.42
6	6,780	4.37	594	8.45	9.8	4.87	1.4	0.68	0.9	11.62
7	8,350	5.39	722	10.27	13.5	6.68	13.9	6.68	1.4	16.87
8	14,700	9.48	865	12.30	5.6	2.79	16.4	7.88	0.0	0.00
9	24,700	15.94	836	11.89	3.9	1.93	18.3	8.80	1.9	23.98
10	89,800	57.94	1,740	24.75	4.9	2.40	154.0	74.04	1.8	22.34
Total	155,000	100.00	7,030	100.00	202.0	100.00	208.0	100.00	8.1	100.00
Gini/Concentración	0.5279		0.0735		-0.6425		0.6071		-0.0482	

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH, 2010

Tabla 2

Distribución del ingreso y transferencias per cápita en los hogares con menores y sin ellos en la zona urbana en México en 2012 (mdp).

Deciles con menores	Ingreso	%	Transferencias	%	Oportunidades	%	Becas	%	PAL	%
1	2,130	1.65	361	10.28	202	27.82	0	0.06	2	19.58
2	4,700	3.64	424	12.08	181	24.93	9	9.58	5	37.68
3	6,120	4.74	415	11.82	130	17.91	2	1.86	3	26.67
4	8,100	6.28	399	11.37	78	10.77	2	1.61	0	0.00
5	11,400	8.84	313	8.92	65	8.95	3	3.01	0	2.50
6	12,400	9.61	341	9.72	23	3.11	11	11.92	0	2.69
7	15,800	12.25	342	9.74	20	2.74	7	7.43	1	10.50
8	17,500	13.57	373	10.63	21	2.93	13	13.08	0	0.00
9	21,800	16.90	278	7.92	5	0.75	6	6.39	0	0.00
10	29,000	22.48	265	7.55	0	0.06	43	45.08	0	0.00
	129,000	100.00	3,510	100.00	726	100.00	96	100.00	13	100.00
Gini y (C_p)	0.4756		0.0094		-0.5016		0.5999		-0.6078	
Deciles sin menores	Ingreso	%	Transferencias	%	Oportunidades	%	Becas	%	PAL	%
1	732	0.30	350	3.47	62	20.70	0	0.00	1	48.96
2	1,380	0.57	372	3.68	32	10.63	0	0.45	0	19.43
3	2,400	0.99	538	5.33	34	11.20	2	2.13	0	0.00
4	3,620	1.50	835	8.27	81	26.97	1	1.27	0	9.62
5	5,660	2.34	756	7.49	43	14.20	13	14.88	0	18.07
6	9,080	3.75	1,010	10.00	27	8.93	11	12.29	0	0.00
7	13,400	5.54	911	9.02	17	5.60	25	27.62	0	0.00
8	19,900	8.22	937	9.28	2	0.81	5	5.92	0	0.00
9	37,300	15.41	1,410	13.96	3	0.85	20	21.98	0	3.92
10	148,000	61.16	2,960	29.31	0	0.00	12	13.53	0	0.00
Total	242,000	100.00	10,100	100.00	300	100.00	89	100.00	2	100.00
Gini y (C_p)	0.5675		0.1864		-0.7577		-0.1454		-0.8783	

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH, 2012.

La concentración mostrada por el programa de Apoyo Alimentario también es adecuada en términos de la atención a los hogares más vulnerables. Ésta se manifiesta puntualmente en los deciles más bajos, que reciben el 32.36% de los recursos en contra del 7.27 que reciben los estratos más altos de ingreso. Todo lo anterior se expresa en la obtención de valores negativos de los índices de concentración cuando los programas son progresivos (-0.2214 en Oportunidades y -0.1251 en Apoyo Alimentario), y de un valor positivo (0.0175) en el caso de las Becas, que han sido mayormente regresivas.

Se observa que la mayor parte de las tendencias encontradas en el resto de los casos se revierten, excepto para el programa Oportunidades. Agregando las transferencias de los 3 programas, observamos un comportamiento concentrador de los recursos en los deciles más altos del ingreso (38.3%) en comparación con los deciles más bajos (13.11%). Esto mismo ocurre en el programa de Becas, en el cual se concentra el 92.28% de los recursos en la parte alta de la distribución (deciles 8 y 9).

Lo anterior es muestra de que no hay suficientes recursos asignados por concepto de becas hacia los hogares rurales sin menores de edad. Por su parte, la distribución resultante del PAL se encuentra dispersa entre los extremos y la parte media pero con una tendencia hacia la concentración. El decil 2 de ingreso percibió 15.38% de los recursos, el decil 6, 23.27% y el decil 9, 45.89%. El único programa de transferencias condicionadas que favorece a los hogares rurales sin hijos es el de Oportunidades. En este caso, los hogares más pobres en el entorno rural mexicano utilizan 38.15% de los recursos asignados mientras que los hogares más ricos utilizan 21.31%. Por todo esto, los valores de los índices de concentración reflejan el hecho de que para este tipo de hogares, tanto el programa de Becas (0.6088) como el de Apoyo Alimentario (0.0541) tienden a empeorar la asignación de ingreso, mientras que el Oportunidades tiende a mejorar la distribución del ingreso (-0.8435). El resultado combinado de la implementación de los 3 programas resulta en un empeoramiento en la distribución del ingreso (0.0837).

Los efectos de la crisis con las curvas de concentración

Con el objetivo de analizar en qué tipo de hogares han tenido mejor focalización las transferencias, se procedió a analizar las curvas de concentración de las transferencias incluidas en este estudio (Oportunidades, PAL y becas). Las figuras de estas curvas muestran el impacto redistributivo de los programas analizados. Primero, se presentan los resultados del análisis de corto plazo. En las figuras 1

y 2, se observan las curvas de concentración de las transferencias en los hogares de México desagregando su impacto por zona urbano-rural en 2 momentos en el tiempo: en 2008-2010 y 2010-2012; posteriormente, se realiza un análisis para las transferencias consideradas en el trabajo.

Se observa como el programa Oportunidades en el año 2012 se ha mejorado en asignación (al encontrarse más concentrado entre los hogares de menos recursos); pero es cuestionable que la mejor asignación del programa pueda haber combatido la pobreza, sencillamente porque los recursos destinados para su operación apenas han reflejado el incremento de la inflación; de tal suerte, que se cubre a la misma cantidad de hogares en pobreza, pero en términos de cobertura, ésta no ha mejorado al contar con la misma bolsa de recursos asignados en términos reales.

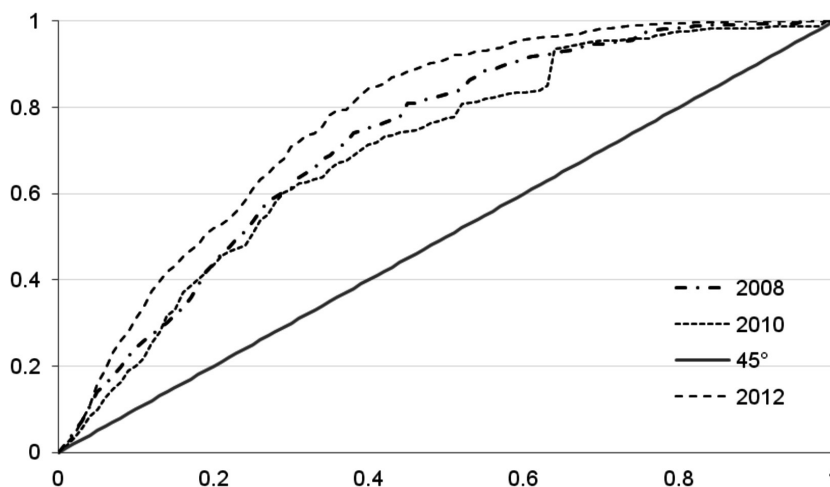


Figura 1. Curvas de concentración de Oportunidades en México: familias con niños, 2008-2010-2012.

Fuente: Estimación propia con la base de datos de la ENIGH, años correspondientes.

Los resultados indican que el programa de Oportunidades mejora la distribución del ingreso en ambos periodos (las 2 curvas se encuentran por encima de la recta de 45 grados). No obstante, se observa que la distribución era, en promedio, mejor en 2008 en comparación con 2010. Esto último quizá indique que los efectos de la crisis financiera experimentada entre ambos periodos aún tuvieron algunos efectos que se manifestaron en 2010, dificultando las condiciones de sobrevivencia de los hogares en condiciones vulnerables.

Para dar cuenta de lo anterior, en la figura 2 se señala la diferencia en las curvas de concentración del programa Oportunidades en el país para el conjunto de la po-

blación. En este caso, diferencias negativas implican que la distribución del 2010 fue peor que la del 2008, lo cual sucede así en casi todos los estratos de ingreso. En cambio, el programa durante 2010 y 2012 mejoró su atención, una vez que la crisis fue cediendo; pese a lo anterior, la pobreza se mantuvo entre ambos años y se agudizó su intensidad hacia el año de 2012. El trabajo de Huesca y Araar (2015) da cuenta de ello, al mencionar cómo los índices de intensidad de FGT ($P^{\alpha=1}$) comprueban el incremento en la brecha de la pobreza, independientemente de que su nivel absoluto se haya incrementado en menor proporción, o mantenido en niveles altos en el periodo previo y posterior a la crisis de 2009.

Aunque es necesario mencionar que esta tendencia se revierte entre los deciles 1 y 2, y entre los deciles 7 y 8 para mantenerse casi al mismo nivel entre los deciles 9 y 10. Por lo tanto, podemos pensar que en plena crisis (2008-2010), hubo un empeoramiento en la asignación resultante del programa Oportunidades en la parte más baja y la parte media de la distribución y se han mantenido constantes las percepciones en la parte alta. El cambio en 2010-2012 que muestra mejor asignación relativa, no fue suficiente como para contrarrestar que la intensidad se incrementara en más de 3% anual, lo que es muestra de una caída del poder adquisitivo en las familias mexicanas hacia el año 2012.

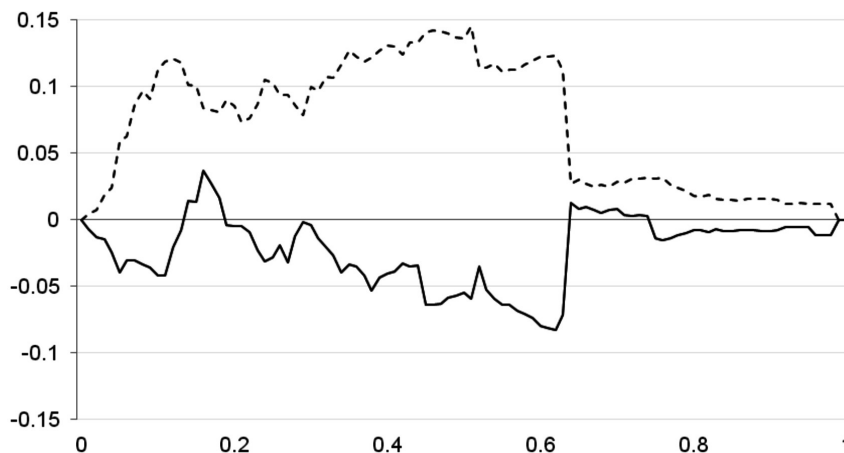


Figura 2. Diferencia de las curvas de concentración de Oportunidades en México y familias con niños, 2008-2010 Vs. 2010-2012.

Fuente: Estimación propia con la base de datos de la ENIGH, años correspondientes.

Al desagregar el análisis y realizar la inspección de la figura 3A, incluyendo a todos los hogares que recibieron el beneficio del programa Oportunidades en 2010 para hogares con y sin menores, observamos que la distribución del ingreso es me-

jor en los hogares sin menores, un resultado que contradice los objetivos básicos del programa, ya que incluso uno de los criterios de asignación es el hecho de que los hogares tengan menores en edad de recibir educación básica, y con ello hacerse acreedor a los apoyos.

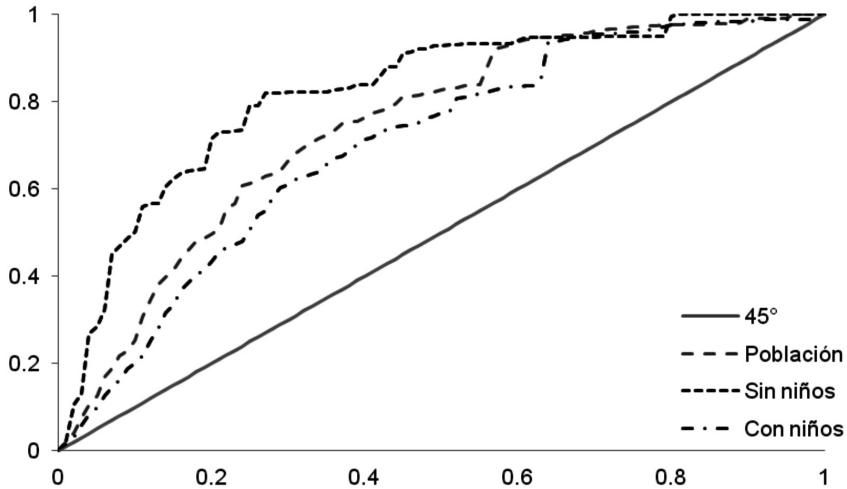


Figura 3A. Curvas de concentración de Oportunidades en México para familias con y sin niños, 2010.
Fuente: Estimación propia con la base de datos de la ENIGH, 2010.

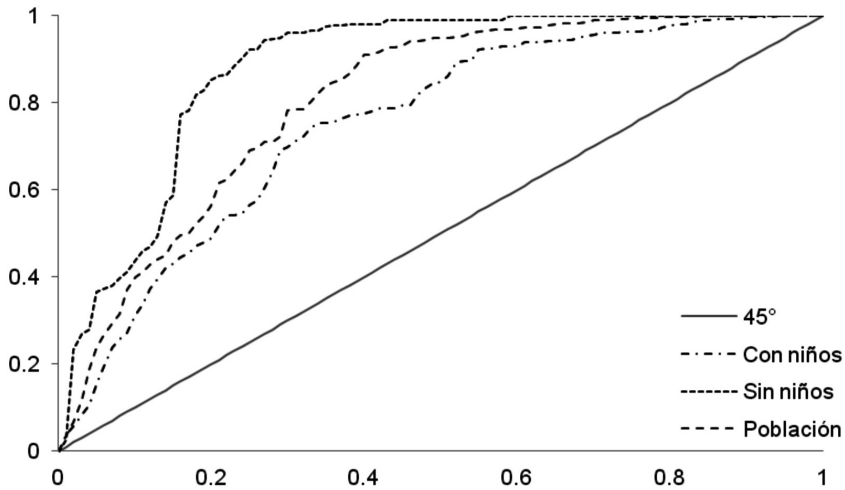


Figura 3B. Curvas de concentración de Oportunidades en México para familias rurales con y sin niños, 2012.
Fuente: Estimación propia con la base de datos de la ENIGH, 2012.

En todo caso, la distribución del ingreso también es progresiva en los hogares con niños, pero no al nivel de los hogares sin niños ni al nivel de la población en general. En el 2012 (fig. 3B) se observa una mejora para los hogares con menores pero así también, mejoro proporcionalmente su contraparte, lo que no incrementa el bienestar de la incidencia sobre el grupo de mayor importancia, que es el de los niños.

Al enfocarse en la crisis y el período 2008-2010, la misma tendencia se presenta en la figura 4, la cual se refiere a los hogares totales que reciben el beneficio del programa Oportunidades, en el ámbito rural. En general, en período de la crisis de 2009 se muestra que el programa es progresivo en el sentido de que favorece la concentración de las transferencias en los estratos más bajos de ingreso; sin embargo, esta progresividad mejora aún más cuando la asignación se realiza en los hogares sin niños, ya que dicha curva se encuentra por encima de los hogares con niños. Esto al menos, invita a pensar en que no es suficiente la implementación del programa Oportunidades para la realización de mejoras significativas en las condiciones de desarrollo económico y social de la población infantil de México, o al menos que se requieren de cantidades de recursos más onerosas para poder impactar y llegar a más hogares pobres con menores de edad.

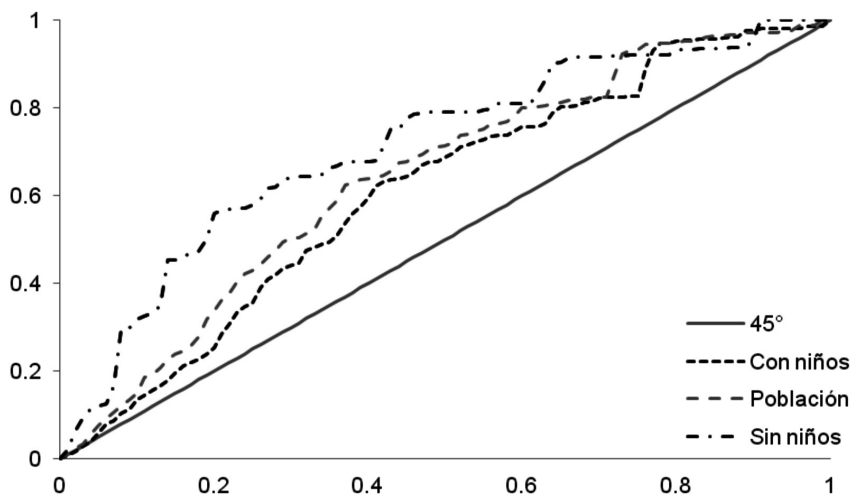


Figura 4. Curvas de concentración de Oportunidades en México para familias urbanas con y sin niños, 2010.

Fuente: Estimación propia con la base de datos de la ENIGH, 2010.

Finalmente, en la figura 5 tenemos el caso de los hogares urbanos con y sin niños. La tendencia mostrada anteriormente se confirma: Oportunidades consiste en un programa que de inicio mejora la distribución del ingreso al tiempo de ser implementado; por lo tanto, es un instrumento valioso de la política social del país.

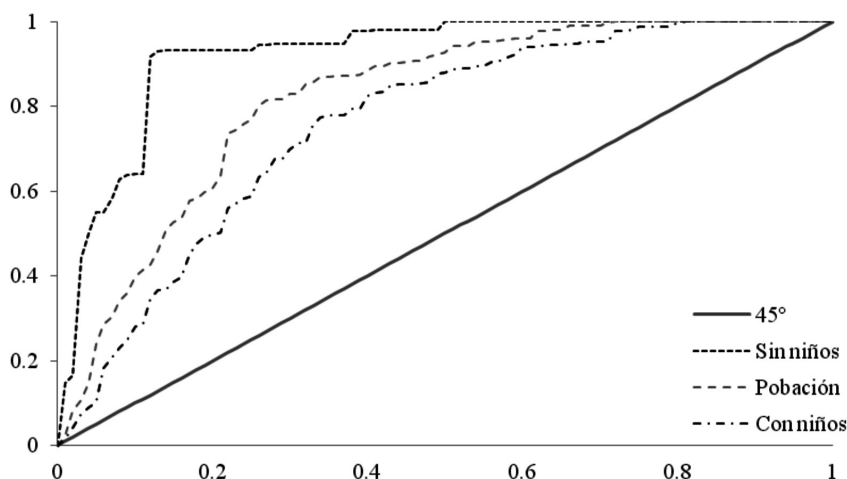


Figura 5. Curvas de concentración de Oportunidades en México para familias urbanas con y sin niños, 2010.

Fuente: Estimación propia con la base de datos de la ENIGH, 2010.

No obstante estas características deseables, la mejora alcanzada en la distribución del ingreso tiende a favorecer mayormente a aquellos hogares que no tienen hijos. Adicionalmente en el caso de los hogares urbanos, las asignaciones parecen todas ser mejores que en el ámbito rural (fig. 4), posiblemente a la menor dificultad en poder detectar los hogares pobres con presencia de menores, lo cual puede ser indicativo de la presencia de errores de asignación en el ámbito urbano, y/o de que es necesario mejorar el alcance en la cobertura del programa.

Las curvas de progresividad de las transferencias en hogares con y sin niños

Considerando la expresión (5a) de las condiciones que aseguran progresividad a lo largo de la distribución en términos fiscales, en este apartado se procede con la obtención de sus curvas; lo que permite estimar su grado de incidencia en hogares con y sin menores de edad para los programas de transferencia tomados en este estudio. Es fácil confirmar cómo a nivel país las transferencias otorgadas por el programa Oportunidades son más progresivas en los hogares sin niños, al

ubicar su curva por encima de su contraparte, con mayor incidencia de progresividad en la parte baja, como señal de que son más progresivas en esta parte de la distribución; en general, para los hogares con niños la transferencia es progresiva, ya que la condición de la expresión (5a) es positiva y estamos probando como $PR(p) = C_B(p) - L_X(p) > 0 \forall p \in]0,1[$.

La anterior evidencia que el efecto de progresividad de la transferencia se presenta en los hogares con menores de edad con un menor grado que su contraparte.

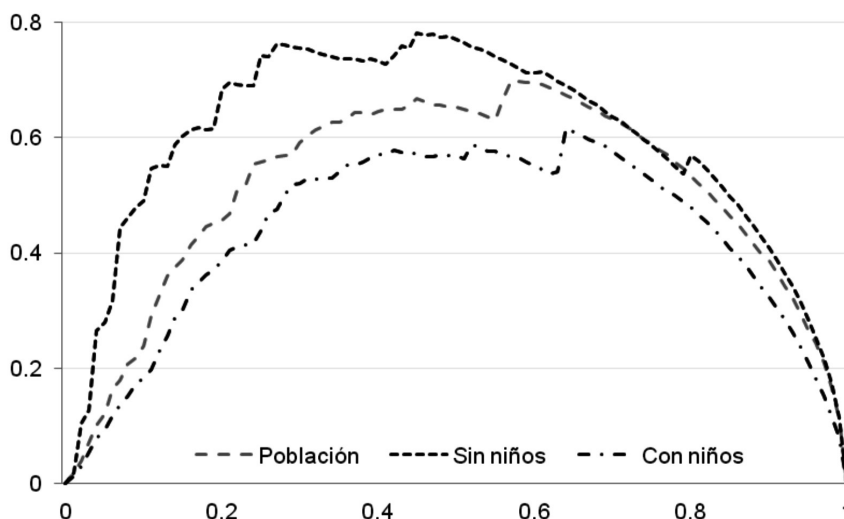


Figura 6. Curvas de progresividad de Oportunidades en México para hogares con y sin niños, 2010. Fuente: Estimación propia con la base de datos de la ENIGH, 2010.

Analizando el PAL para hogares con niños se observa una mayor progresividad en la zona urbana, como resultado de que a partir de 2010 los recursos tuvieron mejor asignación aparente en dicha zona y también debido a que la asignación es más fácil y compleja en dicho entorno, como producto de la caída en la asignación presupuestal de los montos ejercidos por el programa en ese año con respecto del anterior y, por ende, una menor cantidad de recursos tendría que resultar en una mejor asignación o dirigirse a zonas con mayor problemática en el aspecto de acceso alimentario como lo son las rurales. Es importante mencionar que en zonas rurales los niños tienen menor progresividad que su contraparte (fig. 7). El PAL presenta buena progresividad en hogares con menores, pero su incidencia decrece para las zonas rurales; en 2010 se observa mejor asignación para las zonas urbanas.

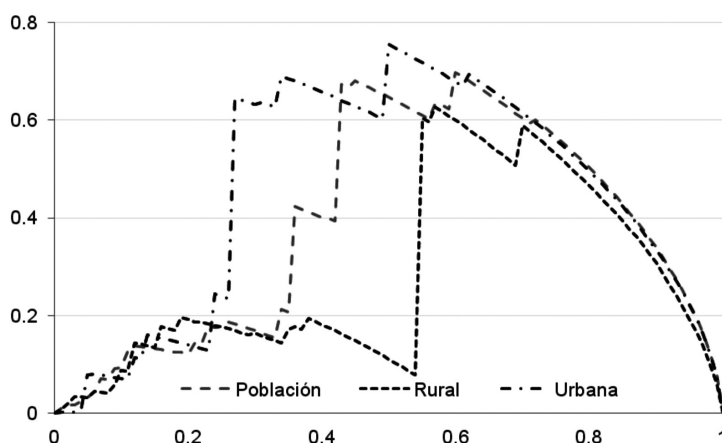


Figura 7. Curvas de progresividad del PAL en México por zona rural-urbana con niños, 2010.
Fuente: Estimación propia con la base de datos de la ENIGH, 2010.

Las becas son más progresivas en la zona rural que la urbana. En la figura 8 se observa que efectivamente son más progresivas en los hogares con menores, solamente que su grado de progresión es superior en la parte media y alta de los percentiles de ingreso, como señal de que su asignación ha sido más bien para el caso de ingresos medios y altos, y en menor medida para los hogares situados en los percentiles bajos donde se encuentran los más vulnerables. En este caso la recomendación sería una re-asignación hacia los hogares de menor ingreso o una mayor participación en las becas para estudio por medio de los programas de asistencia social como Oportunidades.

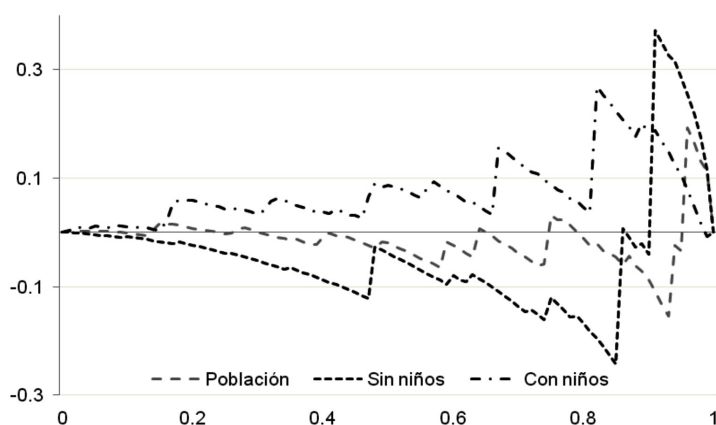


Figura 8. Curvas de progresividad de las Becas en México para hogares con y sin niños, 2010.
Fuente: Estimación propia con la base de datos de la ENIGH, 2010.

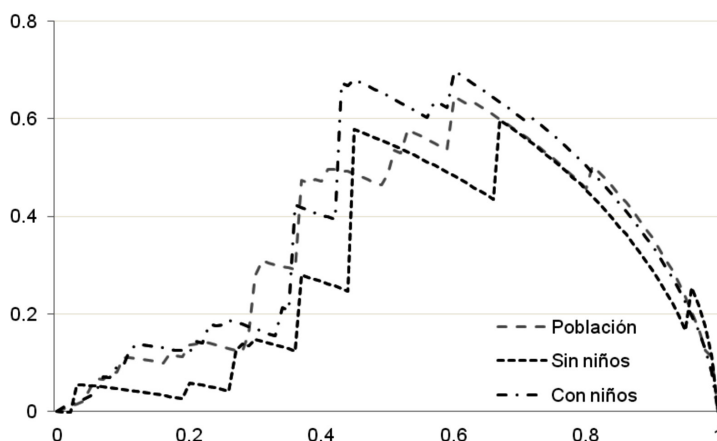


Figura 9. Curvas de progresividad del PAL en México para hogares con y sin niños, 2010.
Fuente: Estimación propia con la base de datos de la ENIGH, 2010.

La figura 9 pone en evidencia que se atienden hogares con menores donde la incidencia de la pobreza no es tan alta; en otras palabras, presentan una asignación progresiva en los deciles 4 y superiores, revelando con hechos que se dejan fuera del apoyo a hogares realmente en situación de pobreza alimentaria (deciles 1 al 3), lo cual es señal de un error grave de focalización por 2 razones: 1) dejar fuera del apoyo a hogares con mayor necesidad alimentaria (por lejanía geográfica o falta de infraestructura de operación del PAL); y 2) por insuficiencia de recursos asignados al mismo programa.

Conclusiones

La crisis de 2009 demostró la fragilidad de la política social mexicana y su reducido impacto sobre los grupos vulnerables, así como de las capas medias que presentaron una reducción en su bienestar. Los resultados de este trabajo muestran que las transferencias otorgadas por el programa Oportunidades son las que presentan mejor asignación y progresividad en los hogares sin menores de edad que en su contraparte con menores. Se observa que de las transferencias las becas son más progresivas en la zona rural que en la urbana, así como una progresividad superior en los hogares con menores y niños; sin embargo, su grado de incidencia es superior en la parte media y alta de los deciles de ingreso y, como resultado su asignación, se ha concentrado más en familias de ingresos medios y altos, teniendo menor incidencia para los hogares situados en los percentiles inferiores. En este caso, la recomendación sería una reasignación hacia los hogares de menor ingreso

o una mayor participación en las becas para estudio por medio de los programas de asistencia social como Oportunidades.

En términos generales, Oportunidades es una transferencia que sí contribuye a mejorar la distribución del ingreso, lo que no sucede con el programa de Becas y en menor grado del programa PAL. La investigación permite conocer que la mejora en la asignación del ingreso es contradictoriamente mejor en los hogares sin menores que en aquellos con menores, así como también con una mejor asignación en los hogares urbanos que en los hogares rurales. No solamente Oportunidades necesita incrementar su cobertura y revisar sus criterios de asignación, sino también los del PAL y las becas para que tengan mayor impacto. Relevante es la incapacidad de estos últimos programas en atender con mayor éxito el problema de la pobreza general y la pobreza infantil (por su diseño de exclusión en atención de grupos vulnerables cuando no cumplen con ciertos atributos). Además, la población potencial no es cubierta al 100% y los montos asignados son insuficientes al no lograr cubrir a los citados grupos.

La viabilidad financiera es relevante, cuando el costo de la implementación de esquemas más completos deben discutirse a la luz de los recursos financieros con que se disponen. Por ello, las autoridades gubernamentales deben considerar el costo total y la cobertura efectiva de programas como Oportunidades y poderlas cruzar y evaluar con otros programas. Podemos deducir los siguientes puntos centrales a manera de conclusión:

- El énfasis de proteger sólo a los hogares en pobreza alimentaria parece contradecir el objetivo de lo que debería ser un programa fuerte y consolidado;
- más aún, cuando coexisten zonas marginadas en México que no superan los problemas de lograr una alimentación adecuada.
- Los programas existentes son, y cuentan, con recursos insuficientes para enfrentar los procesos de crisis recurrentes a los que la economía Mexicana se encuentra vulnerable.
- La evidencia en este estudio es que se desmantela la débil y vulnerable política social mexicana en términos de un Estado con baja capacidad fiscal.

Referencias

- Araar, A., Duclos, J-Y., Audet, M. and Makdissi, P. (2009) Testing for pro-poor growth with an application to Mexico. *Review of Income and Wealth*, 55 (4), 853-881.
- Adelantado, J., Moreno, R. y Recio, C. (2007). Informe sobre la política autonómica de servicios sociales en España y Catalunya. *Revista de Educación Social* 6, Educación Social y Políticas Sociales. Asociación Estatal de Educación Social. Disponible en: <http://www.eduso.net/res> Fecha de consulta: noviembre de 2008.

- Atkinson, A. B. (1970). On the measurement of inequality. *Journal of Economic Theory*, 2, 244-263.
- Boltvinik, J. (2004). Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El Progreso/Oportunidades, en Boltvinik, J. y Damián, A. (coordinadores). *La Pobreza en México y el Mundo, realidades y desafíos*, México: Siglo XXI Editores y Gobierno de Tamaulipas, 315-347.
- CEPAL, UNICEF. (2002). La pobreza en América Latina y el Caribe aún tiene nombre de infancia. Paper presented at the XI Conference of Presidents' Wives of Latin American Countries, 25-27 September 2002, Mexico City.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval). (2010). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008*.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval). (2011). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2010*.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval). (2013). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012*.
- Cortés, F., Bánegas, I. y Solís, P. (2007). Pobres con Oportunidades: México 2002-2005, *Estudios Sociológicos*, XXV (1), 3-40.
- Cornia, G. y Stewart, F. (2003). Subsidios alimentarios y dos errores de focalización. *Comercio Exterior*, 53 (6), 563-573.
- D'Ambrosio, C. y Gradín, C. (2003). Income distribution and Social exclusion of Children. Evidence from Italy and Spain in the 1990s. *Journal of Comparative Family Studies*. Special issue *Families and children's inequalities*, 34 (3), 479-495.
- Danziger, S., Danziger, K. y Danziger, S. (2010). Antipoverty policies in the United States: lessons from research and cross-national policies, En S. K. Danziger (Ed.). *From child welfare to child well-being*. MI, USA: Springer: 255-274.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2010). Se modifican las reglas de operación del Programa de Apoyo Alimentario para el ejercicio fiscal 2011, Secretaría de Desarrollo Social, 31 de diciembre (décima sección).
- Donald, A. y Mottershaw, E. (2009). Poverty, inequality and human rights. Do human rights make a difference? UK: The Joseph Rowntree Foundation. Disponible en: <http://www.jrf.org.uk/publications/poverty-inequality-human-rights>
- Duclos, J-Y., Makdissi, P. y Araar, A. (2014). Pro-poor tax reforms, with an application to Mexico *International Tax and Public Finance*, (21), 87-118.
- Duclos, J-Y. y Araar A. (2006). Horizontal equity, reranking and redistribution equity. Chapter 8. En *Poverty and Equity: Measurement, Policy and Estimation with DAD*. International Development Research Centre, Springer, New York: 140-147.
- Dutrey, A. P. (2007). Successful Targeting? Reporting Efficiency and Costs in Targeted Poverty Alleviation Programmes. Geneva: UNRISD.
- Efe A. y Lambert, J. P. (1999). On evaluating social welfare by sequential generalized Lorenz dominance. *Economics Letters*, (63), 45-53.
- Foster, J. E., Greer J. y Thorbecke, E. (1984). A class of decomposable poverty measures. *Econometrica*, 52, 761-766.
- Hanlon, J., Barrientos, A. y Hulme, D. (2010). *Just give money to the poor*. Sterling, VA: Kumarian Press.
- Huesca, L. y Araar, A. (2016) Comparison of the fiscal system progressivity over time: Theory and application in Mexico, *Estudios Económicos*, en prensa.

- Huesca, L. (2010). Análisis del Programa Oportunidades en México: impacto en la distribución de una aplicación universal por tipos de pobreza. En E. Valencia (coord.) *Las perspectivas del universalismo en México*. Cátedra Konrad Adenauer-Instituto Tecnológicos y de Estudios Superiores de Occidente-Universidad de Guadalajara-Universidad Iberoamericana: 195-207.
- Huesca, L. (2011). Transferencias públicas y efectos redistributivos en los hogares de México: ¿Un aumento de ingresos realmente reduce la pobreza? En M. I. Patiño, D. Martínez y E. Valencia (coords.). *La necesaria reconfiguración de la política social de México*. Universidad de Guadalajara-Fundación Konrad Adenauer-Universidad Iberoamericana León: 123-138.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2011) *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2010*. México, Bases de datos.
- Kakwani, N. (1977). Measurement of tax progressivity: an international comparison, *The Economic Journal* 87: 71-80.
- Kenworthy, L. (1999) Do social-welfare policies reduce poverty? A cross-national assessment. *Social Forces*, 77 (3), 1119-1139.
- Lambert, J. P. y Ramos, X. (2002) Welfare comparisons: sequential procedures for heterogeneous populations. *Económica*, (69), 549-562.
- Levy, H. y Mercader-Prats M. (2003). Eficacia y eficiencia de los subsidios asistenciales en la lucha contra la pobreza en España: una valoración a partir de Espasim. WorkingPaper 03.01. *Departament d'Economia Aplicada*. Universidad Autònoma de Barcelona: 1-34.
- Lund, F., Noble, M., Barnes, H. y Wright, G. (2009). Is there a rationale for conditional cash transfers for children in South Africa? *Transformation: Critical Perspectives on Southern Africa*, 70, 70-91.
- Mkandawire, T. (2005) Targeting and universalism in poverty reduction, UNRISD Social Policy and Development Programme, Paper Number 23, December 2005.
- Shorrocks, A. F. (1983). Ranking income distributions. *Economica*, 50, 1-17.
- Sen, A. (1995). The political economy of targeting. In Public spending and the poor. En D. V. de Walle y K. Nead (eds.). *Public spending and the poor: theory and evidence*. Baltimore y Londres: Johns Hopkins University Press.
- UNICEF (2010). Los niños dejados atrás. Una tabla clasificatoria de la desigualdad respecto al bienestar infantil en las naciones ricas del mundo. *Innocenti Report Card* 9, Geneve: UNICEF.
- Valencia, E. (2010). *Las perspectivas del universalismo en México*, Cátedra Konrad Adenauer-Instituto Tecnológicos y de Estudios Superiores de Occidente- Universidad de Guadalajara-Universidad Iberoamericana: 195-207.