



**BENEMÉRITA UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DE PUEBLA**

FACULTAD DE ECONOMÍA

**“INCIDENCIA DE LA POLÍTICA SOCIAL EN LA
DESIGUALDAD ECONÓMICA A TRAVÉS DE LOS
PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS FEDERALES
CONDICIONADAS EN LOS ESTADOS DE LA REGIÓN SUR-
SURESTE DE MÉXICO 2016-2018”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTORA EN ECONOMÍA POLÍTICA DEL
DESARROLLO.**

PRESENTA:

Mtra. Mariana Betzaidet Cortés Sánchez

COMITÉ TUTORIAL:

*** DR. ALBERTO CASTAÑÓN HERRERA
(DIRECTOR DE TESIS)**

***DRA. BEATRIZ MARTINEZ CARREÑO**

***DRA. VANIA DEL CARMEN LÓPEZ TOACHE**

PUEBLA, PUE. 12 DE NOVIEMBRE DE 2021



BUAP

Facultad de
Economía

Dedicatorias

A mi padre, que me enseñó a luchar por los sueños siempre acompañándome en la travesía.

A mi madre, que me enseñó a amar incondicionalmente.

A mi hija, que le dio dirección a mi vida.

Agradecimientos

Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por el apoyo económico brindado durante el doctorado.

Agradezco a la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), y especialmente al Doctorado en Economía Política del Desarrollo por el apoyo institucional que mantiene a la educación como un espacio abierto y crítico.

Agradezco enormemente el apoyo brindado por el Dr. Alberto Castañón Herrera, por sus invaluable conocimientos, por su paciencia, y dedicación que me permitieron sortear múltiples dificultades.

Agradezco a los miembros del comité tutorial, a la Dra. Beatriz Martínez Carreño y a la Dra. Vania del Carmen López Toache por el tiempo dedicado a la revisión de esta investigación, y por sus valiosos comentarios que permitieron su conclusión.

Agradezco al Dr. Héctor Sotomayor por sus consejos y apoyo como profesor y coordinador del posgrado.

Agradezco a toda la planta docente del doctorado y al personal administrativo por todo el apoyo otorgado durante el doctorado.

Agradezco a todas las personas valiosas que conocí en el doctorado, pero especialmente a Julieta que siempre tuviste palabras de apoyo que no dejaban de alentarme.

Agradezco a mis amigos, Concepción, Carmen, Alfred, y Silvia por su compañía, por sus enseñanzas, y sus enormes muestras de cariño.

Agradezco a toda mi familia por estar presentes en todo momento, especialmente a mis hermanos Nadia y Fernando.

RESUMEN

En la presente investigación se analizarán los principales planteamientos desarrollados por la teoría del bienestar sobre los problemas de asignación de ingresos, la desigualdad económica, y el papel de la política social, aunado a ello se establecerán los principales indicadores que se emplean para la evaluación de su incidencia, especialmente a través del índice de Gini, el Gini por fuente de ingreso, coeficiente de concentración, el índice de Atkinson, y Reynolds Smolensky.

Para explicar los cambios de la incidencia de la política social se evaluaron los efectos de los beneficios gubernamentales, así como los efectos de los principales programas de transferencias monetarias: Prospera, 65 y más, Tarjeta sin hambre y Empleo Temporal, para encontrar sus niveles de eficiencia asignativa y distributiva, así como también determinar sus errores de inclusión y su progresividad.

El análisis se realizó en los estados que conforman la región sur-sureste, identificando efectos diferenciados entre la población indígena y no indígena, así como también, entre los diferentes grupos de edad para dos periodos, 2016 y 2018.

ABSTRACT

The aim of this research is analyzing the main approaches, which were derived from the welfare theory on the problems of income allocation, economic inequality, and the role of social policy. In addition to this, the investigation will aim, also, at the main indicators that are used for the evaluation of its incidence, especially through the Gini index; the Gini as source of income, concentration coefficient; Atkinson and Reynolds Smolensky.

To explain the changes in the incidence of social policy, the effects of government benefits were evaluated. Likewise, a review about the effects of the main cash transfer programs: Prospera, 65 y más, tarjeta sin hambre and Empleo temporal, will be set, in order to encounter their levels of income. This in an allocative and distributive efficiency. As well as determining their inclusion mistakes and their progressivity.

The analysis was carried out in the states, where the south-southeast region of Mexico is comprised, identifying differentiated effects between the indigenous and non-indigenous population. Similarly, among different-aged groups within two periods; 2016 and 2018.

ÍNDICE GENERAL

RESUMEN	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
ABSTRACT	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
INTRODUCCIÓN	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
CAPÍTULO I. ANÁLISIS TEÓRICO SOBRE LA DESIGUALDAD Y LA ECONOMÍA DEL BIENESTAR.....	8
1.1 LA ECONOMÍA DEL BIENESTAR.....	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
1.2 LA TEORÍA DEL BIENESTAR EN LA POLÍTICA SOCIAL.....	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.9
1.3 LA POLÍTICA SOCIAL PARA LOS GRUPOS ÉTNICOS.....	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.6
1.4 ASIGNACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS POR PARTE DE LA POLÍTICA SOCIAL.....	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
1.5 LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS.....	31
CAPÍTULO II. INSTRUMENTOS PARA LA MEDICIÓN DE LA DESIGUALDAD EN LA POLÍTICA SOCIAL	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.8
2.1 PROPIEDADES DE LOS ÍNDICES DE DESIGUALDAD.	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.9
2.2 COEFICIENTE DE GINI.....	41
2.3 EL ÍNDICE DE ATKINSON.....	4¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
2.4 ÍNDICES PARA EVALUAR LA DESIGUALDAD POR FUENTE DE INGRESO. DESCOMPOSICIÓN DE LOS ÍNDICES DE DESIGUALDAD ...	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
2.5 LAS GRÁFICAS TIP (THREE “I” OF POVERTY)....	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
2.6 ÍNDICES PARA EVALUAR LA DESIGUALDAD EX ANTE EX POST: REYNOLDS-SMOLENSKY	51
2.8 ÍNDICES DE OPERATIVIDAD DE LOS PROGRAMAS	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
2.8.2 ÍNDICE DE ERROR DE INCLUSIÓN Y EFICIENCIA DISTRIBUTIVA...	53
2.8.3 ÍNDICE DE ERROR DE EXCLUSIÓN.....	54

CAPÍTULO III. EL PAPEL DEL ESTADO FRENTE AL PROBLEMA DE LA DESIGUALDAD EN MÉXICO	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
3.1 PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS FEDERALES CONDICIONADAS.	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
3.2 DE PROGRESA, OPORTUNIDADES A PROSPERA PROGRAMA DE INCLUSIÓN SOCIAL.	60
3.2.1 MECANISMOS DE FOCALIZACIÓN.....	62
3.2.2 TIPOS DE APOYOS DEL PROGRAMA	64
3.2.2.1 EL APOYO EDUCATIVO	64
3.2.2.2 EL APOYO A LA ALIMENTACIÓN.....	6¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
3.2.2.3 EL APOYO A LA SALUD.....	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
3.2.2.4 OTROS APOYOS COMPLEMENTARIOS DEL PROGRAMA Y MONTOS MÁXIMOS	67
3.3 PROGRAMA 65 Y MÁS.....	72
3.4 PROGRAMA DE TARJETA SIN HAMBRE.....	73
3.5 PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL	74
3.6 ESTUDIOS DE INCIDENCIA Y DESIGUALDAD EN MÉXICO	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
CAPÍTULO IV. DESCRIPCIÓN SOCIOECONÓMICA DE LOS ESTADOS DE LA REGIÓN SUR-SURESTE DE MÉXICO EN 2016 Y 2018	83
4.1 POBLACIÓN	83
4.2 EDUCACIÓN.....	86
4.3 SALUD	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
4.4 ACTIVIDAD ECONÓMICA.....	90
4.5 POBREZA	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
CAPÍTULO V. ÍNDICES DE DESIGUALDAD EN LOS ESTADOS DE LA REGIÓN SUR-SURESTE DE MÉXICO 2016-2018.....	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
5.1 VARIABLES A EMPLEAR Y UNIDAD DE ANÁLISIS	100
5.2 UNIDAD DE ANÁLISIS	102
5.3 LA DESIGUALDAD EN LA REGIÓN SUR-SURESTE	103
5.4 LA DESIGUALDAD POR GRUPOS POBLACIONALES.....	104

5.5 DESIGUALDAD Y BENEFICIOS GUBERNAMENTALES.....	¡ERROR!
MARCADOR NO DEFINIDO.	
5.6 LOS PROGRAMAS SOCIALES FEDERALES DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS.....	¡ERROR!
MARCADOR NO DEFINIDO.	
5.7 FUENTES DE INGRESO.....	120
CONCLUSIONES	¡ERROR!
MARCADOR NO DEFINIDO.	
BIBLIOGRAFÍA	¡ERROR!
MARCADOR NO DEFINIDO. 31	

ÍNDICE DE GRÁFICAS

GRAFICA 1.1 FUNCIÓN DISTANCIA.....	11
GRAFICA1.2 CAJA DE EDGEWORTH	¡Error!
Marcador no definido.	
GRAFICA 1.3 FRONTERA DE POSIBILIDADES DE UTILIDAD SOCIAL...¡Error!	¡Error!
Marcador no definido.	
GRÁFICA 1.4 FUNCIÓN DE UTILIDAD SOCIAL Y RESTRICCIÓN DE INGRESOS.....	30
GRAFICA 1.5 DISYUNTIVA EN LA ELABORACIÓN DE UNA REGULACIÓN.	34
GRÁFICA 2.1 GRÁFICA DE CURVA DE LORENZ.....	42
GRÁFICA 2.3 GRÁFICA TIP (THREE “I” OF POVERTY)	50
GRÁFICA 3.1 PROMEDIO DE BECAS EDUCATIVOS (2013=100).....	65
GRÁFICA 4.1 POBLACIÓN ESTIMADA POR GRUPOS QUINQUENALES DE EDAD EN LOS ESTADOS DE LA REGIÓN SUR SURESTE (2010).....	84
GRÁFICA 4.2 GRADO PROMEDIO DE ESCOLARIDAD DE LA POBLACIÓN DE 15 Y MÁS AÑOS EN LA REGIÓN SUR-SURESTE 2000, 2010 Y 2015.....	87
GRÁFICA 4.3 TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB NACIONAL Y DE LA REGIÓN SUR-SURESTE DEL 2004-2011 (2003=100)	91
GRÁFICA 4.4 PORCENTAJE DEL VALOR DE LA PRODUCCIÓN DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS DE LA REGIÓN SUR-SURESTE POR ESTADOS (1994-2016)	92
GRÁFICA 4.5 PROMEDIO DEL INGRESO LABORAL PER CÁPITA ANUAL DEL 2005-2019 (2010=100).....	95

GRÁFICA 4.6 TASA DE CRECIMIENTO DEL INGRESO LABORAL PER CÁPITA (2005-2019)	¡Error! Marcador no definido.
GRÁFICA 5.1 TIP POR INGRESO MONETARIO PER CÁPITA PARA LA POBLACIÓN INDÍGENA Y NO INDÍGENA DE LOS ESTADOS DE LA REGIÓN SUR-SURESTE (2018)	105
GRÁFICA 5.2 TIP POR INGRESO MONETARIO PER CÁPITA POR GRUPOS DE EDAD DE LA POBLACIÓN DE LOS ESTADOS DE LA REGIÓN SUR-SURESTE (2018)	¡Error! Marcador no definido. 6

ÍNDICE DE TABLAS Y ESQUEMAS

TABLA 1.1 CLASIFICACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL SEGÚN NIVELES DE EFICIENCIA E INCIDENCIA	36
TABLA 2.1 PROPIEDADES GENERALES DE LOS ÍNDICES DE DESIGUALDAD	39
TABLA 3.1 COMPARACIÓN DE OBJETIVOS DEL PROGRAMA PROGRESA-OPORTUNIDADES-PROSPERA	61
ESQUEMA 3.1 EVOLUCIÓN DEL PROGRAMA PROGRESA-OPORTUNIDADES-PROSPERA	71
TABLA 4.1 INDICADORES DE CARENCIA SOCIAL PARA LOS ESTADOS DE LA REGIÓN SUR-SURESTE (2015)	198
TABLA 5.1 ÍNDICE DE GINI, ATKINSON Y REYNOLDS SMOLENSKY CON Y SIN BENEFICIOS GUBERNAMENTALES PARA LA POBLACIÓN INDÍGENA Y NO INDÍGENA (2016)	¡Error! Marcador no definido.
TABLA 5.2 ÍNDICE DE GINI, ATKINSON Y REYNOLDS SMOLENSKY CON Y SIN BENEFICIOS GUBERNAMENTALES PARA LA POBLACIÓN INDÍGENA Y NO INDÍGENA (2018)	¡Error! Marcador no definido.
TABLA 5.3 ÍNDICE DE GINI CON Y SIN PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS FEDERALES CONDICIONADAS PARA LOS ESTADOS DE LA REGIÓN SUR-SURESTE (2016 Y 2018)	¡Error! Marcador no definido.
TABLA 5.4 ATKINSON CON Y SIN TRANSFERENCIAS DEL PROGRAMA PROSPERA (2018)	¡Error! Marcador no definido.

TABLA 5.5 ÍNDICES DE EFICIENCIA ASIGNATIVA, ERROR DE INCLUSIÓN, DE EXCLUSIÓN, Y PROGRESIVIDAD DEL PROGRAMA PROSPERA EN LOS ESTADOS DE LA REGIÓN SUR-SURESTE (2016 Y 2018). ¡Error! Marcador no definido.

TABLA 5.6 PARTICIPACIÓN RELATIVA DEL COEFICIENTE DE GINI POR FUENTE DE INGRESO 2018 (SK). ¡Error! Marcador no definido.

TABLA 5.7 COEFICIENTE DE GINI POR TIPO DE INGRESO 2018 (GK)... ¡Error! Marcador no definido.

TABLA 5.8 PORCENTAJE DE CAMBIO DEL GINI ANTE CAMBIOS EN LA FUENTE DE INGRESO (2018)..... ¡Error! Marcador no definido.

TABLA 5.9 PORCENTAJE DE CAMBIO DEL GINI ANTE CAMBIOS EN LA FUENTE DE INGRESO SIN TRANSFERENCIAS PÚBLICAS (2018)..... ¡Error! Marcador no definido.

TABLA 5.10 PORCENTAJE DE CAMBIO DEL GINI ANTE CAMBIOS EN LA FUENTE DE INGRESO SIN TRANSFERENCIAS PRIVADAS (2018)..... ¡Error! Marcador no definido.

INTRODUCCIÓN

Los estudios sobre la incidencia de la política social en la distribución de ingresos son sumamente relevantes ya que permiten evaluar los efectos de la intervención de los gobiernos en diferentes niveles, así como también permiten realizar comparaciones entre diferentes periodos, con lo cual se pueden redefinir los sistemas de protección social y profundizar sobre los diferentes posicionamientos teóricos que existen sobre el tema.

La forma de intervención de los gobiernos es amplia y variada, en ella se interponen diversas instituciones, marcos legales, y formas de implementación como la provisión de bienes, servicios, subsidios, etc., en términos económicos la intervención atañe diversos aspectos que van desde la estabilización macroeconómica, la asignación de los recursos hasta la redistribución de los mismos (Stiglitz E. J., 2000) para lo cual se emplean diferentes instrumentos relevantes como la política fiscal, la política monetaria, la política comercial y sectorial. En esta investigación se tomó como unidad fundamental de análisis a la política social como parte de la política fiscal, tomando exclusivamente aquella que se enfoca al otorgamiento de transferencias monetarias, lo que implicaría la selección de una pequeña parte dentro de la gran matriz que conforma a la política social.

Para analizar los efectos de cualquier tipo de transferencia pública se puede abarcar desde “el simple conocimiento de quienes son los beneficiarios de estas políticas, en cuánto se benefician, hasta la más compleja consideración de los verdaderos impactos, en términos de modificaciones del bienestar o de cambios en ciertas dimensiones que se buscaba afectar” (Amarante , 2007). Es así que, los estudios de incidencia pueden derivar en múltiples resultados, pero su objetivo es la evaluación de los efectos de la política social en los individuos y en los hogares.

La política social tiene como objetivo mejorar el nivel de bienestar de la población, por ende, busca resolver los principales problemas sociales, dentro de los cuales destaca la desigualdad económica, debido a su permanencia, profundidad e impacto, siendo así que su estudio sea un elemento central en la explicación de las diferencias que existen entre los

individuos para satisfacer sus necesidades, no solo económicas, sino también necesidades sociales, culturales, políticas, etc. La desigualdad crea más desigualdad.

El concepto de desigualdad económica se expresa bajo la diferencia en la acumulación de una variable económica, comúnmente de los ingresos, que representan diferentes estructuras de propiedad y de relaciones de poder¹ que modifican las formas en la que las sociedades satisfacen sus necesidades y por tanto su bienestar.

Hoy en día la desigualdad a nivel mundial se ha convertido en un elemento que genera inestabilidad, tal como se señaló en el Foro económico mundial en el 2015 los ingresos del 10% más pobre de la población mundial han aumentado menos de 3 dólares al año entre 1988 y 2011, mientras que los del 1% más rico se han incrementado 182 veces (D.Hardoon, 2016). Stiglitz señala que la desigualdad se presenta en todos los niveles de la renta, ya que del 1% de la población de Estados Unidos que tiene el ingreso más alto, solo el 0.1% de éste absorben el 220% que el 90% inferior. El 1% más rico absorbe más de 1/3 de la riqueza de Estados Unidos (Stiglitz J. E., 2012).

Datos proporcionados por estudios recientes muestran que a nivel mundial el 1% más rico de los ciudadanos del planeta han más que duplicado (Insulza, 2015) su riqueza en la última década, aumentando cada vez más su participación en el ingreso nacional de sus países. Así como también ese 1% ha llegado a controlar el 39% del Producto Mundial, y el 10% más rico el 83%; mientras que 2.700 millones de personas viven con menos de dos dólares al día (Insulza, 2015).

Bajo este contexto mundial Stiglitz señala que los gobiernos no están afrontando los problemas económicos más importantes, y sacrifican el cumplimiento de los valores universales por la codicia de unos pocos a pesar de que la retórica diga lo contrario, lo que ha llevado a un descontento social que se expresó a través de protestas como la de Túnez, en Egipto, los indignados, el movimiento Occupy en Wall Street, fenómenos que expresan el sentimiento de injusticia debido al gran valor social que representa la idea de la equidad, que al verse afectada generan sistemas económicos, políticos y sociales inestables (Stiglitz J. E., 2012). Otro

¹ Una apreciación importante de considerar es el concepto de poder, entendido como la capacidad relativa de los distintos agentes, individuos e instituciones de dominar el uso de los recursos económicos en los diferentes sistemas productivos.

ejemplo fue en el 2018 el caso del movimiento denominado chalecos amarillos en Francia, lo que permite apreciar cómo estas expresiones en contra de la desigualdad, y la búsqueda por el aumento de los ingresos de los menos favorecidos se presenta tanto en países con dictaduras como en los países denominados democráticos.

Al realizar el análisis por región se aprecia como América Latina el problema de la desigualdad es alarmante ya que se considera la región con más desigualdad del mundo, en donde destacan Brasil, Guatemala, Colombia, Honduras, Costa Rica, Guatemala, Paraguay y México. En 1996 México ocupaba el lugar número 12 a nivel mundial en términos de desigualdad y el 5° dentro de los países de América Latina (Székely, 1999) situación que hoy en día no ha cambiado, de hecho según datos de la OCDE, México ocupa el 1er lugar en términos de desigualdad con respecto a sus países miembros, donde el 10% más rico de la población en México gana 20 veces más que el 10% más pobre, en tanto que en los países de la OCDE el promedio es de cerca de 8 veces más (OCDE, 2017). Ante este problema México ha tratado de intervenir a través de la política social, la cual en los 90s creció a tasas por encima del 20%, en el 2000 no fueron mayores al 15%, del 2010 al 2011 su crecimiento no rebasaba el 7.5% (Torres & Rojas, 2015) y del 2016 al 2017 su crecimiento fue de tan solo el 2.6%. En términos generales el gasto social paso del 2% del PIB en 1985 al 8% del PIB en el 2012, en donde las transferencias representaron el 3% (OCDE, 2017).

Como señala Luis Ignacio Román Morales y Enrique Valencia Lomelí (2012) el caso de México es paradójico, ya que es un país considerado de Clase Media Alta según los informes de desarrollo del Banco Mundial, en donde la concentración del ingreso y las condiciones sociales conducen a un elevado nivel de pobreza: 8.6% de su población, en el 2008, sobrevivía con menos de dos dólares diarios (PPP). Otros países con Ingreso Per Cápita y Gini semejantes, contaban con proporciones significativamente menores de ingresos inferiores a los dos dólares diarios: en Chile, con un Ingreso Per Cápita menor y un Gini mayor, se registra como inexistente la población que percibe menos de dos dólares diarios.

En México el ingreso monetario promedio por hogar en el 2000 del 10% más rico era 35 veces el correspondiente al del decil más pobre, reduciéndose la brecha en el 2006 a 30 veces, sin embargo, la diferencia aún sigue siendo notable. En términos del Coeficiente de Gini, se pasó de un 0,501 en el 2000 a 0,473 en el 2006, lo que muestra una mejora en la distribución

del ingreso (Jusidman, 2009), del 2007 al 2010 el índice de Gini paso a 0.48 (Manzanares R., 2013), y si se obtiene un promedio del Gini del 2010 al 2018 este es de 0.47².

La desigualdad no solo expresa diferentes formas de distribución de los ingresos, sino también diferentes estructuras de obtención de los mismos, es así como lo muestra la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) del 2006, en donde observa que el 83,5% del ingreso monetario de los hogares proviene de ingresos por trabajo, compuesto por 64,3% de trabajo subordinado y 19,2% de trabajo independiente. Solo 4% deriva de renta de la propiedad, mientras que 12,4% corresponde a transferencias (jubilaciones, remesas, becas, donativos y regalo), y aunado a este proceso cabe destacarse que los hogares más pobres tienen una mayor dependencia de las transferencias para el 2006 representando el 36,3% de los ingresos de los hogares del decil más pobre y 27,7% de los del segundo decil. Lo que implica que más de la tercera parte de los ingresos de los hogares más pobres depende de la ayuda de familiares en el exterior, de los programas del gobierno y de la asistencia social privada (Jusidman, 2009), en donde tendría que evaluarse si estos ingresos compensan las restricciones tan grandes de consumo, especialmente el alimentario, que limitan sus niveles de bienestar. Otro elemento que se debe añadir es el problema de la pérdida de poder adquisitivo que ha disminuido 42% en términos reales entre 1990 y 2012 (Torres & Rojas, 2015).

La desigualdad de ingresos entre hogares no solo es diferente según la forma de obtención de los ingresos, sino que también cambia de forma importante entre las diferentes regiones del país, como lo muestra el reporte del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) sobre la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), donde señala que los Estados con mayor desigualdad son Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Puebla y Veracruz, haciendo que la región sur-sureste, sea el espacio geográfico social más desigual del país, con mayor pobreza, mayor marginalidad, con una gran crisis alimentaria, de empleo, y de descomposición social, con un nivel de ingreso promedio de entre \$1,700 y \$2,500 (CONEVAL, 2013).

Si bien los estados de la región presenta una alta desigualdad, esta se ha venido reduciendo ligeramente, por lo que surge la pregunta sobre cuál ha sido el papel de la política social en este proceso, especialmente en los grupos de mayor vulnerabilidad, como los adultos mayores y los indígenas, ya que la desigualdad económica se vincula estrechamente con la

² Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

discriminación étnica, sectorial, territorial, cultural, por edad e incluso por género, lo que requiere una evaluación profunda, y acciones específicas para dejar el asistencialismo, y generar una política social que tenga una verdadera injerencia en la redistribución del ingreso, es así que surge la pregunta sobre ¿Cuáles son los alcances y consecuencias de la asignación de las transferencias federales condicionadas en la evolución de las desigualdades económicas, específicamente en la distribución y evolución de los ingresos entre diferentes grupos poblacionales de la región sur-sureste de México del 2016 al 2018?

Dar respuesta a esta pregunta determina el objetivo general de la presente investigación el cual es “Analizar la incidencia de la política social en la desigualdad económica en los estados que conforman la región sur-sureste de México a través de la asignación de las transferencias federales condicionadas desagregadas por programa para evaluar sus alcances, consecuencias y efectos redistributivos sobre el ingreso por grupo poblacional durante el periodo del 2016 y 2018”.

Los objetivos específicos que se esperan alcanzar son:

- Analizar a través de la teoría del bienestar los diferentes problemas de asignación de los recursos en la explicación de la desigualdad económica, identificando el papel de la política social, así como los elementos que permitirán la evaluación de su incidencia.
- Definir los índices empleados en la medición de la desigualdad y en la evaluación de la incidencia de la política social.
- Identificar la evolución de la política social, especialmente a través de los programas de transferencias condicionadas en la región sur-sureste de México para determinar sus límites y alcances.
- Determinar la incidencia de los beneficios gubernamentales y de las transferencias federales condicionadas por programa social en la desigualdad de ingresos entre los estados de la región sur-sureste, distinguiendo sus efectos entre la población indígena y no indígena.
- Evaluar la eficiencia distributiva, asignativa y progresiva de las transferencias federales condicionadas otorgadas por el programa Prospera entre los hogares de la región sur-sureste entre la población indígena y la no indígena de México en el 2016 y 2018.

A partir del logro de los objetivos se podrá comprobar la hipótesis de investigación, la cual señala que “La incidencia de las transferencias federales condicionadas asignadas por los diferentes programas sociales ha disminuido sus efectos sobre la distribución de ingresos debido

a los menores niveles de eficiencia asignativa, distributiva y su menor progresividad en la región sur-sureste, por lo que no modifican los patrones de desigualdad económica de la región”.

Debe señalarse que la incidencia de las transferencias federales condicionadas puede presentarse de forma diferenciada por lo que se proponen las siguientes hipótesis específicas:

- La incidencia de los beneficios gubernamentales y de las transferencias federales condicionadas sobre la desigualdad de ingresos entre la población indígena con respecto a la población no indígena es mayor, sin embargo, ha reducido sus efectos entre el 2016 y el 2018.
- El programa de transferencia condicionada Prospera disminuyó su eficiencia distributiva, asignativa y progresiva en la región sur-sureste de México en el 2016 y 2018, lo que generó un menor efecto sobre la desigualdad entre los diferentes grupos poblacionales,

La metodología que se empleará para poder alcanzar los objetivos planteados se basa en el análisis de datos de corte transversal de dos periodos, del 2016 y del 2018, donde se agrupará la información por entidad federativa dentro de la región sur-sureste.

El método para evaluar la incidencia será por contrastación de intervención, es decir se analizarán los cambios en los índices seleccionados antes y después de los beneficios gubernamentales y de las transferencias federales condicionadas por programa social, diferenciando entre grupos poblacionales, para este caso por edad y por etnia. El aporte de este método es que mide efectos globales, cuyos resultados pueden traducirse fácilmente en recomendaciones sobre reasignaciones presupuestales o reformas políticas sociales debido a que permite comprender en qué condiciones el gasto público se puede tener una mayor incidencia y en cuáles no se están teniendo los resultados esperados.

En esta investigación se empleará el método estándar de evaluación de la desigualdad, ya que se analizarán los cambios de los índices estadísticos clásicos para medirla (Gini), pero también se empleará el método de análisis normativo al incluir índices que buscan descomponer la desigualdad inter /intra grupos. Los estudios normativos parten de un atributo, que en este caso será el bienestar social (ingreso medio), para evaluar el cambio en la distribución del ingreso entre los diferentes grupos de ingresos.

Otro elemento adicional a considerar es que se empleará la estadística descriptiva, ya que se establecerán índices para evaluar la eficiencia distributiva, asignativa y la progresividad de las transferencias del programa POP.

Para el tratamiento de la información se empleó el paquete estadístico Stata a través del módulo de análisis distributivo DASP (Distributive Analysis Stata Package) desarrollado por Jean-Yves Duclos y Abdelkrim Araar, y que permite obtener indicadores puntuales para sintetizar la información del comportamiento de la distribución de una variable como el índice de Gini y el índice de Atkinson.

CAPÍTULO I. ANÁLISIS TEÓRICO SOBRE LA DESIGUALDAD Y LA ECONOMÍA DEL BIENESTAR.

El análisis de la desigualdad ha sido amplio y diverso ya que es un concepto que está determinado por la valorización, la diversidad de posturas se debe a que para algunos la desigualdad puede analizarse desde la perspectiva individual a través de las diferencias en las capacidades personales, sin embargo, en esta investigación la desigualdad económica tendrá una connotación social y negativa, que como menciona Insulza se deriva de “la discriminación de clase, de raza, de género, de origen geográfico, de distinta capacidad física, etc., que, practicadas de manera categórica (es decir, excluyendo a todos o casi todos los miembros de un grupo), la convierten en un fenómeno multidimensional” (Insulza, 2015). Debido a que la desigualdad económica es generada por la acción social y el crecimiento económico, cuya relación es bidireccional, se considerará más como un problema estructural que individual que atenta contra el bienestar.

La desigualdad económica puede analizarse distinguiendo entre la distribución vertical y horizontal (Lindbeck, 1985), en donde la primera se caracteriza por las diferencias que existen entre los distintos grupos de renta, usualmente organizados en deciles, mientras que la desigualdad horizontal se deriva de las diferencias que existen dentro de un determinado grupo de renta, es decir dentro de cada uno de los deciles. Si bien esta forma de esquematizarlo sirve para evaluar la distribución estadística, no debe perderse de vista que detrás de esta clasificación hay clases sociales, instituciones y estructuras socio históricas que forman un sistema complejo de interrelaciones que determinan a su vez el nivel de desarrollo.

Cuando se realizan investigaciones para evaluar la posición económica entre los diferentes grupos poblacionales se suelen emplear fundamentalmente tres elementos: la riqueza, el ingreso y el consumo. En esta investigación se analizará la desigualdad a través del ingreso, debido a que el ingreso es un flujo monetario medido en un determinado periodo, lo que permite identificar los diferentes niveles de desigualdad según las estructuras de obtención del mismo, especialmente entre los ingresos generados por trabajo, por negocios³, por rentas y por las transferencias públicas.

³ Los ingresos por negocio podrían pensarse como ingresos por capital, sin embargo, el capital es un elemento de acumulación del ingreso en el largo plazo, de difícil medición, por lo que el ingreso derivado por negocios solo será una ligera aproximación.

El ingreso es una variable que permite identificar la capacidad, es decir, los medios con los cuales los individuos pueden alcanzar un nivel de vida, es un indicador de control potencial sobre su bienestar material, mientras que el consumo es el fin, el cual puede variar según sus hábitos, costumbres, características, contextos, necesidades sociales, e incluso según disposición de bienes por existencia o no de mercancías escasas (McKay , 2002), por lo que no puede ser un buen indicador de desigualdad al comparar grupos poblacionales diversos.

Como se mencionó el ingreso es una variable que se relaciona con el bienestar, aunque debe apreciarse que el bienestar es un concepto mucho más amplio que se relaciona con los estándares de vida material y de salud, pero además también con la justicia social, trato político, desigualdad, libertad, autonomía, dignidad, entre otros (Deaton, 2015), lo que implica que no solo puede ser analizado por los ingresos de forma aislada, sin embargo, los ingresos monetarios si pueden ser un medio importante para alcanzar un determinado estándar de vida material.

En el desarrollo de la presente investigación se empleará el término bienestar haciendo referencia solo al bienestar económico, es decir, al ingreso expresado en su capacidad de proveer una determinada dotación de bienes y servicios que, como ya se mencionó, es una versión simplificada, pero que permite generar indicadores relevantes para evaluar los cambios en los estándares de vida.

El tomar a los ingresos como la variable esencial del análisis descarta otras perspectivas empleadas para comprender al fenómeno del bienestar y la desigualdad, especialmente aquellos planteamientos fundamentados en aspectos humanos basados en estudios cualitativos.

Los estudios cualitativos tienen como principal aporte la identificación de los aspectos subjetivos, pero también presentan limitaciones, especialmente cuando incorporan un sin número de variables adicionales para su medición, incluyendo variables tanto económicas, como sociales, históricos, culturales, lingüísticos, ambientales, políticos, geográficos, entre otras, que parten de concepciones preconcebidas del bienestar y que no necesariamente son representativas en una sociedad.

Una ventaja de emplear al ingreso como variable, en lugar de realizar un estudio cualitativo, estriba en que este enfoque permite analizar la incidencia de cualquier cambio en las fuentes del ingreso, con lo cual se pueden cuantificar y establecer el patrón de

comportamiento de sus efectos distributivos, ya sean progresivos o regresivos⁴, y que a su vez impactarán en los niveles de bienestar no solo individual, sino social.

Los primeros planteamientos económicos y filosóficos que trataron de explicar al bienestar se fundamentaron en la teoría de la utilidad, pensando en que ésta podría permitir medir la felicidad del individuo, enfrentándose con un problema de medición y de comparación. Esta idea se ha abandonado, y la utilidad ahora se percibe como la base que permite establecer simplemente las preferencias a determinadas dotaciones (Varian, 1999).

Las personas tienen diferentes órdenes de preferencias para determinadas dotaciones de bienes, por lo que la utilidad se considera como un escalar que permite mostrar estas ordenaciones.

Los diferentes órdenes de preferencias asignados para diversas dotaciones de bienes es una generalidad que puede plantearse a través de una función de utilidad, la cual es un instrumento que asigna un número a todas las cestas de consumo posibles, de tal forma que las que se prefieren tengan un número más alto que las que no se prefieren (Varian, 1999), esto puede expresarse algebraicamente de la siguientes forma:

$$u(x_1, x_2) > u(y_1, y_2) \quad [1.1]$$

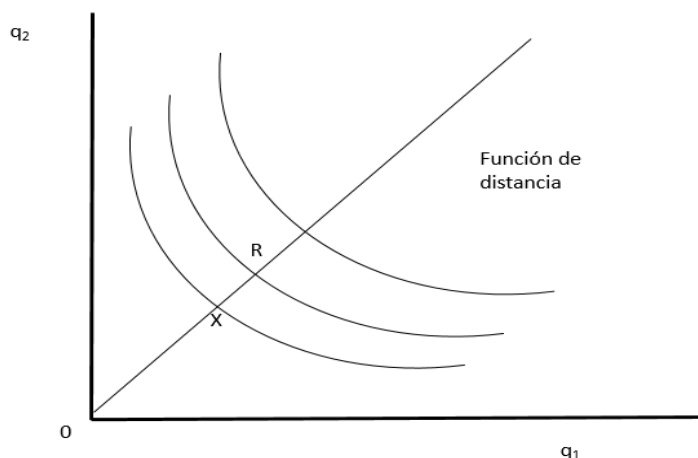
Donde $u(x_1, x_2)$ representa la utilidad determinada por la dotación del bien 1 y del bien 2, mientras que $u(y_1, y_2)$ representa la utilidad por otra combinación de los mismos bienes.

El conocimiento del comportamiento de elección permite conocer los patrones de preferencias, pero por sí mismos no pueden mostrar lo apropiado o no de dichas elecciones. Sin embargo, el orden de preferencias dados por una familia de valores – escala de una función, resuelve el problema de medición, ya que a través de este enfoque se puede crear un número índice, aunque debe aclararse que la elección de la función se hace a partir de un criterio normativo, que permite indicar la posición menor o mayor de cierta asignación, y por tanto mostrar los cambios en el bienestar (Deaton, 1980).

⁴ Por regresivos entiéndase que son los deciles de ingreso más altos los que proporcionalmente reciben más recursos.

Las curvas de indiferencia pueden mostrar ciertas preferencias, sin embargo, si se traza una línea desde el origen hasta el punto R (gráfica 1), y este se sitúa como una situación mejor con respecto a la dotación X, cualquier punto que estuviera por arriba de R, representaría una mejor posición. Con el planteamiento anterior se puede establecer un indicador basado en una función de distancia, expresado por la relación (OX/OR).

Gráfica 1.1 Función distancia



Fuente: Deaton, 1980.

Este enfoque es la base que permite comprender cómo se puede evaluar el bienestar, sin embargo, existen otros enfoques que han añadido otros elementos para realizar las comparaciones y obtener los índices, como la cantidad de bienes (q) o los ingresos (Y).

Hasta este punto se ha planteado que las preferencias pueden representar ciertos niveles ordinales de utilidad, lo que implicaría a su vez diferentes niveles de bienestar, sin embargo, cuál será la mejor asignación de bienes que permita maximizar el bienestar no sólo para un individuo, sino para un conjunto de individuos.

La respuesta a esta pregunta fue planteada por León Walras (1874) en su obra “Elementos de economía política pura” en donde introdujo el modelo de equilibrio general (MEG) basado en los principios fundamentales de maximización de la utilidad y maximización de beneficios (empresas), concluyendo que con una asignación dada, y a determinados precios, cada persona elegirá la dotación de bienes que prefiere de entre todas las que son asequibles, y

todas las decisiones son compatibles en el sentido de que la demanda es igual a la oferta en todos los mercados (Varian, 1999).

A estos planteamientos Vilfredo Pareto agrego que el bienestar aumentará solo si todos ganan y nadie pierde denominando a esta situación “óptimo de Pareto”; pero el bienestar disminuye si todos pierden y nadie gana; en cambio, si unos ganan y otros pierden no hay veredicto (Aronsson & Löfgren, 2007). Esto implica, como señala Deaton (2015), que si algunos logran tener muchos más bienes y la mayoría de las personas no consigue tener sino poco o nada, pero no pierden, esto será el mejor resultado en el sentido de Pareto, este planteamiento no considera la valoración social, por lo que puede ser eficiente pero no justo.

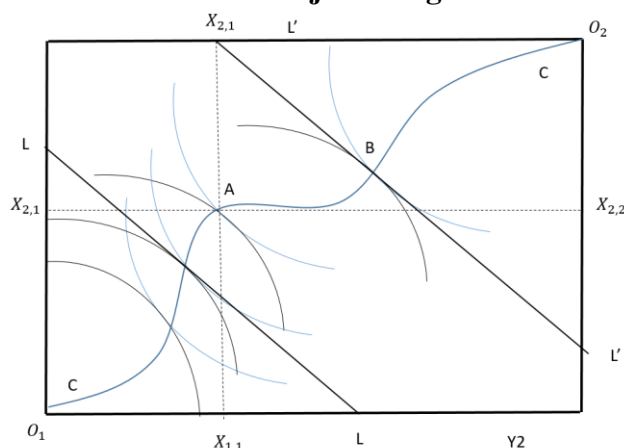
La eficiencia Paretiana entendida como aquella asignación de recursos que tiene la propiedad de mejorar el bienestar de una persona sin perjudicar el de otra, es deseable en condiciones en donde la desigualdad económica fuera mínima, pero cuando se presentan contextos de enormes brechas de ingresos, y se requiere una redistribución de los mismos esto será difícilmente alcanzable, debido a que lograrlo requiere gravar a la población de mayores ingresos y beneficiar a la población de menores ingresos, es así que aparece la economía del bienestar.

1.1 La economía del bienestar

La economía del bienestar se define como la rama de la economía que se ocupa de las cuestiones normativas, es decir, busca dar respuesta a la pregunta central sobre cómo debería gestionarse la economía para mejorar las condiciones de vida de la población, con lo cual proporciona un marco normativo importante para el análisis de la presente investigación.

La economía del bienestar se fundamenta en el MEG, el cual parte de la distinción entre los ingresos (restricciones presupuestales), bienestar (Curvas de indiferencia) y Consumo (selección de alternativas en la dotación de bienes y/o servicios), los cuáles se representan gráficamente en la caja de Edgeworth (Cortés F. , 1998).

Grafica1.2 Caja de Edgeworth



Fuente: Cortés, 1998.

En la gráfica 1.1 se muestra la restricción presupuestal inicial LL la cual es una línea que muestra lo máximo que se puede adquirir de dos bienes con un ingreso y precios dados. En donde $X_{1,1}$ representa la cantidad del bien 1 que puede adquirir la persona 1, y $X_{2,1}$ representa la cantidad del bien 2 que puede adquirir la persona 1; mientras que $X_{1,2}$ representa la cantidad del bien 1 que puede adquirir la persona 2, y $X_{2,2}$ representa la cantidad del bien 2 que puede adquirir la persona 2. A través de esta gráfica se puede apreciar el equilibrio Pareto se encuentra en el punto A , en donde dados los precios de mercado y los ingresos disponibles se obtiene la dotación de dos bienes que permiten alcanzar las máximas curvas de indiferencia posibles y con ello de bienestar para ambas personas.

Si existiera una redistribución del ingreso en donde la persona 1 tuviera mayor ingreso que la persona 2, se generaría un cambio en la restricción presupuestal LL a $L'L'$, por lo que se alcanzará el punto B , siendo así que se forme una curva de contratación (CC) que muestra todos los equilibrios Pareto a diferentes redistribuciones posibles (Cortés F., 1998).

Bajo este enfoque teórico se establece que una economía competitiva es la mejor opción para garantizar no solo la eficiencia en términos de Pareto, sino el máximo nivel de bienestar posible, para lo cual se requieren condiciones en donde exista una gran cantidad de productores y consumidores, información perfecta, así como precios que se establezcan alrededor de sus costos marginales e ingresos marginales, dada una distribución inicial.

Aquí debe cuestionarse sobre cuáles serán los elementos que no permitirán que este mecanismo de situaciones óptimas se presente, la respuesta está en la desigualdad, debido a que

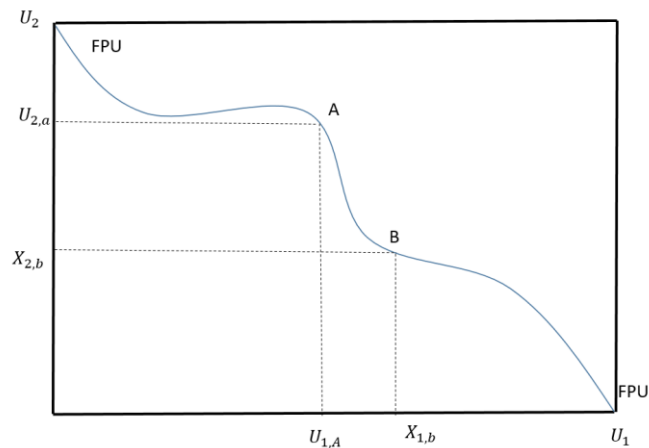
una alta concentración económica conlleva a estructuras de mercado imperfectas e ineficientes, ejemplo de ello se puede apreciar fácilmente si planteamos situaciones extremas, supongamos que la persona 1 absorbe todo el ingreso disponible, y por tanto pueda adquirir todo y la persona 2 se quede sin nada, esto podría ser eficiente, pero en lugar de 2 consumidores sería solo 1, y aunque sea eficiente en términos económicos, es completamente desigual, por lo que la idea de que la eficiencia económica genera de forma cuasi automática el bien común queda rebasada, especialmente cuando se presentan condiciones extremas de desigualdad y en contextos que distan mucho de ser competitivos por lo que se requiere establecer una distribución de ingresos socialmente aceptada y garantizada por el Estado, donde cobra relevancia el papel de la política social.

El término de eficiencia en el sentido de Pareto es individualista, debido a que solo considera el bienestar de cada persona y no el bienestar relativo de diferentes personas (E. Stiglitz, 2000), por ello el problema de la desigualdad no estaba siendo considerado, y es que la eficiencia está más bien dirigida al funcionamiento de mercado como mecanismo de asignación de recursos, mientras que la desigualdad está en función de cuestiones normativas en la distribución.

Es en este punto en donde cabe preguntarse ¿Cómo maximizar el bienestar no solo individual sino social? Para poder responder este cuestionamiento se deben considerar las diferentes valorizaciones que realizan los individuos evaluando sistemáticamente las diferentes alternativas sociales.

La idea que está detrás de la maximización del bienestar social es la Frontera de posibilidades de utilidad (FPU) la cual muestra el nivel máximo de utilidad que pueden alcanzar los individuos entre diferentes alternativas disponibles.

Grafica 1.3 Frontera de posibilidades de utilidad social.



Fuente: Cortés, 1998.

A través de la FPU se puede apreciar como una redistribución del ingreso que favorezca a la persona 1, generara un desplazamiento del punto A al punto B, ambos puntos corresponden a un equilibrio paretiano, sin embargo, no son comparables entre sí ya que el hecho de que la persona 1 tenga más utilidad que la persona 2 conlleva a una pérdida, debido a que el óptimo de Pareto se encuentra con una determinada dotación ya dada, pero sus cambios ante diferentes distribuciones puede también generar transformaciones en el bienestar de las personas, que si bien pueden ser condiciones eficientes ante el nuevo contexto, pueden no ser justas (Cortés F. , 1998).

A partir de esta argumentación se puede comprender como si se buscara garantizar una mayor igualdad entre dos personas, se requeriría que se realizarán transferencias de recursos de las personas con mayores ingresos a las personas con menores ingresos para que esta tenga un mayor nivel de bienestar, provocando una situación de ineficiencia desde la perspectiva paretiana pero se tuviera una menor desigualdad.

Hasta este momento se ha planteado como se pueden obtener alternativas para maximizar el bienestar, sin embargo, cuál de todas estas posibilidades es mejor, para ello es importante plantear la función de utilidad social, la cual está determinada por el sistema de valoración social, y por tanto expresa elementos valorativos sobre lo que es o no justo.

La función de bienestar social se obtiene de sumar las utilidades de los diferentes individuos, considerando que las preferencias de cada persona están definidas en relación con

la totalidad de las combinaciones de los bienes que pueden adquirir, lo que incluye la posibilidad de que a una persona no le interese lo que tienen los demás, así cada individuo puede preferir o no un X a un bien Y.

Cómo puede conocerse esta valoración social, tal que permita establecer las preferencias de todos los individuos, una primera posibilidad podría ser la votación, en donde se pueda establecer que X se prefiere socialmente a Y, si es que la mayoría de los individuos así lo determina. Sin embargo, este método presenta un problema, porque puede tener ordenaciones no transitivas de las preferencias sociales (Varian, 1999).

Un posible mecanismo para eliminar el problema anterior sería hacer votaciones mediante ordenaciones, en donde cada persona ordene los bienes de acuerdo a sus preferencias y se sumen las puntuaciones, sin embargo, este método tampoco es eficiente porque estas ordenaciones también pueden cambiar al agregar opciones.

¿Existe algún mecanismo para tomar decisiones sociales que permitan hacer agregaciones de las preferencias que no presenten los problemas anteriores, es decir que cumplan con las propiedades de transitividad, de preferencias completas y reflexivas; en donde todo el mundo seleccione X por delante de Y; o donde las preferencias entre X y Y sólo dependan de la forma en que los individuos ordenan opciones y no de la forma en que ordenan otras? Para responder esta pregunta Kenneth Arrow demostró a través de su teorema de imposibilidad que esto solo es posible en una condición en donde todas las ordenaciones las haga un solo individuo, esto implica que no existe un mecanismo de decisión social perfecto, por lo que, si se busca encontrar algún método, se deberá renunciar a alguna de las propiedades (Varian, 1999).

La propiedad a la que puede renunciarse más fácilmente es la que se refiere a que las preferencias sociales entre dos opciones sólo dependen de su ordenación, si se hiciera eso los sistemas de votación resolverían el problema, generando la siguiente función de utilidad (Varian, 1999):

$$\sum_{i=1}^n u_i(X) > \sum_{i=1}^n u_i(Y) \quad [1.1]$$

Donde n es el número de individuos que hay en la sociedad, X es la cesta 1, y Y la cesta 2.

Este método es completamente arbitrario, ya que puede establecerse no solo una simple sumatoria, sino que podría ser una suma ponderada, o una suma de cuadrados, o podría suponerse que la función agregada fuera creciente con respecto al utilidad de cada individuo, de esta manera se podría garantizar que, si todo el mundo prefiere X a Y, las preferencias sociales situación a X por delante de Y, a esta función se le denomina función de bienestar social.

La función social de bienestar clásica o benthamita es una función de bienestar derivada de la ponderación de las utilidades, lo que supone comparaciones interpersonales de utilidad (Petrei, 1967) como se muestra a continuación:

$$W(u_1, \dots, u_n) = \sum_{i=1}^n a_i u_i \quad [1.2]$$

Esta función supone que los pesos a_i son números que indican la importancia que tiene la utilidad de cada agente para el bienestar social global. Bentham establece como elemento de selección la alternativa que genere “el mayor bienestar para la mayoría” (Plata , 2009), por lo que se deben seleccionar las alternativas cuya sumatoria ponderada sea la mayor entre las diferentes alternativas disponibles.

La utilidad de los individuos cambia conforme cambian sus niveles de ingreso, si pensamos en la sumatoria de las utilidades de los que no tienen recursos, cuando la mediana es muy pequeña, una redistribución tendría un mayor peso sobre las utilidades de los grupos de menores ingresos frente a la disminución de la utilidad de los grupos de mayores ingresos, por lo que la utilidad se vería compensada, o incluso el bienestar social sería mayor.

Para Bentham, la sociedad solo debe estar dispuesta a aceptar una reducción de la desigualdad si la utilidad de la población de menores ingresos fuera mucho mayor que el aumento de la utilidad de la población de altos ingresos (Petrei, 1967).

Otra función de bienestar es la rawlsiana o maxmin, la cual nos muestra que el bienestar social de una asignación depende solamente del bienestar del agente que se encuentre en peor situación, de la persona que tenga la utilidad menor, esta se puede expresar de la siguiente forma (Varian, 1999):

$$W(u_1, \dots, u_n) = \min\{u_1, \dots, u_n\} \quad [1.3]$$

Rawls (1997) señala que ningún aumento del bienestar del rico puede compensar una reducción del bienestar del pobre, este planteamiento normativo implica que la sociedad está mejor cuando se mejora el bienestar de la persona con peor situación.

Cada una de estas funciones es un instrumento que permite comparar las funciones de utilidad de los individuos, por lo que cada una representa diferentes juicios éticos sobre la comparación del bienestar de diferentes personas. La única restricción que se establece es que la función sea creciente con respecto a la utilidad de cada persona (Varian, 1999).

Para hallar el máximo nivel de bienestar se debe alcanzar cuando con el conjunto de posibilidades de utilidad se alcance la más alta línea de isobienestar, condición que se cumple en el punto de tangencia. Aunque debe señalarse que este punto sería eficiente en sentido de Pareto.

Este tipo de enfoques se aplica cuando se busca alcanzar las asignaciones justas, y las implicaciones de los cambios en las dotaciones de bienes. En esta investigación se parte de la idea de que tener dotaciones inferiores de un cierto nivel mínimo no es justo y, por tanto, se deben buscar mecanismos para garantizar no solo ese bienestar mínimo, sino buscar una asignación más equitativa que maximice el bienestar social.

Una asignación equitativa es aquella donde ningún agente prefiere la cesta de otro a la suya propia. Por lo que una asignación que sea eficiente y equitativa sería justa, sin embargo, aquí surge la pregunta sobre cómo podría alcanzarse esta condición, en donde se busque aumentar el bienestar y reducir a desigualdad, en este punto aparece el principio de transferencias Pigou-Dalton que señala que, si se realiza una transferencia de la persona con mayor ingreso a la persona con menor ingreso y no cambia la posición relativa entre ambos receptores, entonces la desigualdad disminuye (Velázquez & Javier, 2006), lo que implicaría una transferencia progresiva⁵.

Entre mayor sea la brecha entre las personas de más bajos y más altos ingresos, las transferencias tendrán un mayor efecto en la desigualdad, mientras que, si la brecha es menor, sus efectos se irán reduciendo, por lo que se señala que las transferencias tienen efectos

⁵ Una transferencia progresiva es aquella que beneficia a los deciles bajos de la distribución de ingresos

decrecientes (este efecto es medido solo por algunos índices como el de Atkinson y el de entropía, mientras que Gini no muestra estos efectos), esto permite establecer funciones de utilidad convexas. Cuanto menor sea el valor de la mediana con respecto a la media de ingresos de un hogar, la probabilidad de que éste se beneficie con la redistribución es mayor (McCall & Kenworthy, 2009).

El crecimiento de la desigualdad hace que para mantener ciertos niveles de bienestar social se requiera un proceso de mayor redistribución, y por tanto una mayor demanda por la intervención gubernamental a través de la política social, aunque debe señalarse que aún no es clara la forma en la que se presenta esta relación, especialmente en lo referente al tipo de políticas redistributivas específicas que se prefiera por parte de la sociedad (McCall & Kenworthy, 2009).

1.2 La teoría del bienestar en la política social

La política social muestra el vínculo que se establece entre Estado y sociedad en donde se acuerdan derechos y deberes, como señala la definición de Teresa Montagut “la política social es la intervención pública que incide en el bienestar de las personas, ya sea manteniendo o facilitando sus condiciones de vida” (Montagut, 2014, pág. 21), es por ello que la política social abarca varios marcos institucionales que se han construido e implementado de diferentes formas a lo largo de la historia.

La política social surge en el siglo XIX en Europa con el proceso de industrialización, buscando la mediación entre la economía (bienestar) y la política (bien común que legitima al Estado) ante las fracturas que se presentaron para alcanzar a cubrir las necesidades y las oportunidades fundamentales de la población, en este sentido la política social surge como garante de los derechos laborales y de las medidas necesarias para su formalización. Bajo esta perspectiva la política social buscaba apoyar al factor productivo más débil (Fernández Riquelme & Caravaca Llamas, 2011), el trabajo.

Con la transformación progresiva del ordenamiento social y económico, la política social buscó la socialización de los derechos fundamentales, a través de la protección de los

ciudadanos, encontrando sus bases en el Estado del bienestar, cuyo antecedente se encuentra en las políticas de bismark (Gentilini, Grosh, & Yemtsov, 2020).

El bienestar es el objetivo fundamental de la política social, y éste es señalado por Amartya Sen como un concepto amplio y parcialmente opaco, que tiene que ver con las diferentes capacidades y funciones que tienen los individuos para alcanzar su realización personal, estas capacidades son valoradas de diferente forma, generando un orden parcialmente relativo que al compararse se puede encontrar una forma para evaluar la desigualdad, es decir, las diferencias en el bienestar alcanzado (Sen, 1999). El hecho de ver el bienestar como capacidades plantea problemas para su análisis empírico debido a la escasa información disponible, por lo que para evaluar el bienestar se suele analizar a través del “bienestar real obtenido”, es decir, por el progreso económico alcanzado, el cual puede concretarse en el ingreso disponible⁶.

Como se señaló al inicio del capítulo el bienestar es un concepto amplio que se relaciona con los estándares de vida material, salud, justicia social, trato político, desigualdad, libertad, autonomía, dignidad, entre otros, lo que genera que la política social tenga el enorme reto no solo de hacer un uso eficiente de los recursos, sino además también debe definir claramente lo que la sociedad valora como justo en términos de los derechos que deben ser garantizados, para con ello definir la asignación presupuestaria que permita alcanzar el máximo nivel de bienestar.

Establecer la asignación presupuestaria óptima que permita maximizar el bienestar parece una idea simple, sin embargo, es bastante complejo debido a que esta asignación variará según el contexto socio-histórico y operacionalmente estará limitada por la capacidad tributaria para la obtención de los recursos.

Otro problema que se presenta es el cómo asignar los recursos obtenidos, ya que en este proceso existirán conflictos de intereses, como señala Rawls (1997) en su análisis de la justicia⁷, en donde establece que en toda sociedad hay un conflicto de intereses sobre cómo deben distribuirse los beneficios para que cada individuo pueda realizar sus fines y con ello alcanzar su bienestar (Rawls, 1997). Dentro de la teoría de la justicia distributiva se determina

⁶ El ingreso disponible es el ingreso que obtienen las familias por diferentes fuentes, incluso las transferencias y los subsidios, menos los impuestos.

⁷ Es un conjunto de principios, es un social que depende esencialmente de cómo se asignan los derechos y deberes fundamentales, y de las oportunidades económicas y las condiciones sociales en los diversos sectores de la sociedad (Rawls, 1997).

que la desigualdad de ingresos derivada de factores exógenos al individuo es éticamente injusta debido a que éstos no tienen las mismas oportunidades de participar en el sistema económico, sin embargo, la desigualdad derivada de las diferencias y responsabilidades personales, genera una desigualdad que no se podría considerar como injusta.

La teoría de Rawls muestra dos elementos que generan desigualdad, factores exógenos y factores endógenos, en donde los primeros deberán ser objetivo de la política social al no ser responsabilidad de los individuos, debido a que son generados por la "lotería del nacimiento", y crean una distribución injusta de la riqueza inicial (Solimano, 1998), mientras que los factores endógenos que dependen del individuo no pueden ser responsabilidad de la política social.

La teoría desarrollada por Rawls establece que no solo se debe buscar una justicia asignativa en el sentido de eficiencia paretiana⁸, ni maximizadora, sino que se debe buscar la justicia distributiva la cual tiene más que ver con un sistema de valores basados en la equidad de ingresos. Para este autor entender la justicia distributiva como una cuestión meramente de asignación de recursos implica abandonar la reflexión moral sobre las razones que tenemos para preferir una forma general de organización social frente a otra, considerando que un sistema de precios competitivo no toma en cuenta las necesidades, y por tanto no puede ser el único mecanismo de distribución.

El principio de la diferencia de Rawls es un ejemplo de la estrategia "maxmin" de la teoría de la decisión según la cual la mejor opción es apuntar hacia la mayor cantidad de beneficios mínimos.

La teoría de la justicia distributiva permite hacer la distinción entre la desigualdad de oportunidades (ex ante), y la igualdad de resultados (ex post). A partir de esta división surge la pregunta propuesta por Atkinson ¿Es lo mismo la desigualdad de oportunidades y la desigualdad de resultados? ¿Cuáles son las implicaciones de una u otra?, este autor señala que cuando se analiza la desigualdad se parte de las circunstancias que están más allá del control y que determinan los resultados sin importar las capacidades de los individuos, estas son las que se señalan como injustas, por lo que la desigualdad se termina cuando las circunstancias no juegan ningún papel en el resultado final, más que las capacidades individuales; esta postura

⁸ La eficiencia paretiana tiene que ver con los mecanismos de asignación que permiten una configuración tal que pueda existir un mejor resultado para un agente sin perjudicar a otro (en vista de sus preferencias), en este sentido Rawls señala que esto solo podría conseguirse en una situación de competencia perfecta, situación que raramente corresponde con el mundo real, por lo que se deben tomar medidas compensadoras mediante la asignación.

hace ilegítima la desigualdad ex ante pero justifica la desigualdad ex post, y esto es incorrecto por tres razones (Atkinson A. B., 2016):

- Los individuos pueden esforzarse y no tener resultados favorables, por mala suerte, pero ello implicaría aleatoriedad, y eso no sucede, por lo que la mayoría de trabajadores serían muy desafortunados y al ser la mayoría, esto mostraría un patrón de comportamiento, por lo que no se debe a un tropiezo, sino al funcionamiento normal y estandarizado.
- Se debe distinguir entre la igualdad no competitiva y la competitiva, ya que en el caso de ésta última todas las personas tienen igual oportunidad de satisfacer sus proyectos de vida independientes, así todos pueden tener la oportunidad de conseguir sus fines, sin embargo, en la no competitiva todos los individuos pueden correr una carrera pero con premios que son muy desiguales, así ello puede generar una distribución altamente desigual que podría ser no justa (en términos de valor esperado) por los arreglos económicos y sociales establecidos.
- La desigualdad de resultados afecta directamente la desigualdad de oportunidad, y esto determina las condiciones para la próxima generación, limitando la movilidad social. Como señala Deaton (2013) los países con el mayor grado de desigualdad son también países con grandes disparidades de oportunidades, presentando una movilidad social muy baja (Wesley & Peterson, 2017).

La política social entonces deberá incidir en la desigualdad ex ante, pero ello deberá reflejarse también en los resultados ex post, aunque esto no concierna solo a la política social, sino a la política tributaria y al comportamiento del mercado de trabajo.

Los niveles de incidencia de la política social estarán determinados por su intensidad, en donde su velocidad dependerá de aspectos estructurales, y en particular de los mecanismos redistributivos (Novales Cinca, 2011). Una red social inadecuada puede no solo no reducir la desigualdad sino incluso aumentarla.

Para Ronald Dworkin el planteamiento de Rawls no es suficientemente igualitario, ni sensible a la eficiencia ni a la responsabilidad, ya que según su esquema, esta teoría deja fuera a todas las personas que no entren en un rango de “normal” como las personas discapacitadas, así como tampoco considera que la eficiencia no tiene que ver con las máximas puntuaciones individuales, sino con el promedio social, el cual puede incrementarse beneficiando a los menos favorecidos (Van Parijs, 2014).

Para Dworkin la política social debe disminuir el riesgo de las personas a perder el derecho a una vida digna, especialmente bajo ciertas condiciones, como discapacidad, desempleo, pobreza, entre otros (Van Parijs, 2014).

Es común que a la política social se le vincule estrechamente con la pobreza, especialmente si se concibe a la Política social como “un conjunto de intervenciones de política e instituciones cuyos objetivos son redistribuir ingresos o activos; promover la igualdad de oportunidades; mantener estándares de vida mínimos en la población; regular las relaciones laborales y proveer seguros contra ciertos riesgos no asegurables en el mercado” (Galvani, 2004).

En esta definición se asume a la política social como aquella que debe redistribuir recursos a la población que se ubica por debajo de los umbrales mínimos de ingreso, lo que implica una situación de subsistencia, y un mínimo aceptable. Bajo esta perspectiva la política social puede considerarse como asistencialista de ayuda a los pobres, si no tiene como objetivo cambiar su condición, este tipo de políticas se basan en la distribución de recursos a través de transferencias materiales y/o monetarias, sin embargo, si estas políticas establecen estrategias para cambiar la condición de la población, entonces se puede decir que son políticas de asistencia social.

Esta perspectiva de política social de base mínima, es solo un punto de partida, pero no el fin último, ya que la política social es aquella que debe buscar el mayor bienestar posible para toda la población, y es aquí en donde la desigualdad debe ser considerada como un elemento central, ya que maximizar el bienestar social implica alejarse de los puntos mínimos de subsistencia hacia los niveles medios que se pueda alcanzar según los recursos generados dentro de un país. Por lo que la política social no puede quedarse solo en una postura de distribución, sino que debe también encargarse de la redistribución.

Aquí surge la pregunta de ¿hasta donde la política social puede ser distributiva y redistributiva, especialmente cuando ello implica un conflicto de intereses dentro de una sociedad? De acuerdo a Piketty (2015), la única manera de responder esta pregunta es a través de la deliberación democrática y la confrontación política que defina la capacidad de las instituciones y las normas que determinarán el poder relativo y la capacidad de persuasión de los diferentes grupos sociales. La forma de intervención de la política social entre distributiva y redistributiva determinará el régimen social de un país.

La creciente desigualdad, los cambios tecnológicos, ambientales y sociales han generado condiciones sumamente complejas, debido a que se incrementa el número de personas que no tienen los recursos mínimos para garantizarse una vida con dignidad, situación que obliga a la política social a buscar sistemas de seguridad más equitativos, más justos y con mayor incidencia.

La política social ha buscado alcanzar sus objetivos a través de diferentes formas de intervención, las cuáles se pueden clasificar según los criterios que asumen para la identificación de su población objetivo, pudiendo establecer como prioridad la identificación de las necesidades, o la retribución derivada de la contribución, y/o por los derechos se les debe otorgar a la ciudadanía (Filgueira, 2014).

Cuando los criterios de selección se realizan en función de la población objetivo se parte de las necesidades mínimas insatisfechas, en este contexto las políticas sociales suelen ser focalizadas y desarrolladas a través de sistemas de protección no contributivos; mientras que cuando la selección de los sistemas de protección se realiza para el aseguramiento tradicional de los trabajadores formales, se dice que la política es contributiva, debido a que su financiamiento se presenta de forma tripartita entre los empleadores, los trabajadores y el Estado (Ruíz Moreno, 2012).

Cuando la política social toma como referente no la selección, sino a la intervención en función a los derechos de la ciudadanía, especialmente en término de servicios sociales, definidos de forma normativa, la política social tiende a ser sectorial ya que se establece de forma general como en educación, salud, vivienda, alimentación. Este tipo de políticas en algunos casos son universales y no contributivas, debido a que se financian vía impuestos generales, por lo que se crean sin una contraprestación.

Dentro de las particularidades que presentan las políticas de focalización se suelen señalar como ventajas el hecho de que son políticas eficientes y eficaces, ya que por sus mecanismos operativos asignan de mejor manera los recursos disponibles, al dirigir las transferencias directamente a la población focalizada que carece de un mecanismo de seguridad formal, reduciendo con ello los gastos administrativos.

Las propiedades de las políticas de transferencias señaladas con anterioridad, permiten apreciar el por qué se perciben como políticas que generan un gran impacto redistributivo, ya que se dirigen a segmentos poblacionales con menores ingresos, sin embargo, presentan

también problemas, dentro de los cuales destaca el hecho de que dejan fuera a grupos poblacionales, generando una segmentación entre la población beneficiaria y la no beneficiaria, siendo con ello políticas consideradas como excluyentes, lo que deriva en problemas para el desarrollo de la cohesión social (Filgueira, 2014).

El plantear a las políticas focalizadas como base de la política social, genera el problema de establecer una política excluyente, situación que va en contra de los principios básicos de la política social, en el sentido de que su objetivo es garantizar el bienestar social, generando el problema de que una focalización extrema no puede ser una política social extendida.

Debe considerarse que una política social puede seleccionar una unidad de intervención a la cual se focaliza, sin renunciar a la universalidad, especialmente si se focaliza no solo por ingresos, sino por atributos específicos considerando criterios sociodemográficos, como edad, localización, hogares con hijos, entre otros, estableciendo la focalización con base en un derecho universal (Filgueira, 2014).

Los sistemas de protección contributivos no buscan en esencia la redistribución, sino exclusivamente la reducción de los riesgos de la fuerza de trabajo formal según ciertas condiciones de vulnerabilidad como enfermedad, desempleo, vejez, entre otros.

Las políticas universales se fundamentan en los derechos de la ciudadanía y son los que promueven una mayor cohesión social y en el tiempo generan una distribución agregada de los servicios sociales, pero presentan el problema de que para su funcionamiento requieren una cantidad de recursos importantes, y por tanto son difíciles de concretar en sociedades con sistemas tributarios débiles.

Es así que, la política social debe garantizar derechos universales a través de la focalización de la unidad de intervención, como precondition básica, o punto de partida para buscar mejores condiciones de los grupos vulnerables lo que permita reducir la desigualdad, sin embargo, también se deben establecer políticas universales que fiscalmente sean viables, y que permitan mejorar el bienestar de la totalidad de la población. Por lo que la política social debe verse como una inversión social que exige mayores recursos, y no como un gasto, ya que sus beneficios representarán un mayor nivel de bienestar para todos los ciudadanos.

1.3 La política social para los grupos étnicos.

Los grupos étnicos representan un grupo poblacional que en términos relativos tienen una mayor probabilidad de participar en los sistemas de bienestar por ser parte de los grupos con mayor vulnerabilidad, aunque en términos absolutos estos grupos poblacionales no han representado una gran carga para los sistemas de asistencia social.

Los grupos indígenas tienen una mediana de ingresos muy por debajo de la mediana y del promedio poblacional, por tanto, su demanda de bienes que requieren para cubrir sus necesidades básicas son mayores.

Existe una relación estrecha entre el estado socioeconómico y la salud, por lo que no es sorprendente que las desigualdades de ingresos presentes entre los grupos étnicos se trasladen a sus condiciones de salud, y por tanto deben ser contempladas por la política social.

En el caso de la educación, existen muchas investigaciones que relacionan los niveles educativos con mayores niveles de ingreso, sin embargo, en nuestra sociedad un número determinado de años de escolaridad tiene menos valor de ingreso para los miembros de grupos minoritarios que para la mayoría de la población.

También debe considerarse que para la mayor parte de la población, se tienen mejores condiciones para pagar insumos educativos, mejores maestros, instalaciones, entre otros, con el objetivo de tener una mejor calidad en la educación, sin embargo, para los grupos minoritarios esto no es posible, lo que impide su acceso al mercado laboral, debido a que las personas con escolaridad equivalente difieren en habilidades, lo que genera una segregación escolar de facto para la mayoría de los grupos minoritarios (Fogel, 1966).

Uno de los mayores debates que existen sobre la política social basada en proporcionar ingresos adicionales a los grupos indígenas, es que generan paternalismo⁹ y por tanto se crean desincentivos para incorporarse al mercado de trabajo, sin embargo, esto es un error, debido a que las transferencias hacia estos grupos poblacionales solo generan un efecto renta y no un efecto sustitución¹⁰, debido a que solo les permiten incrementar el consumo de bienes

⁹ Entendiendo por paternalismo a la tendencia que se presenta por parte del Estado de aplicar formas de autoridad y protección que desincentivan, especialmente a los padres de familia, a buscar mejores alternativas de desarrollo a través de su participación en el mercado laboral.

¹⁰ El efecto sustitución mide que tanto una persona sustituye un bien o servicio por otro, cuando cambian los precios, pero con un poder adquisitivo constante; mientras que el efecto renta mide el cambio en el poder adquisitivo total de la renta de las personas ante este cambio de precio.

preferentes¹¹, sin cambiar su disposición a participar en el mercado de trabajo, de hecho el problema es que es el mercado mismo es el que expulsa a estos grupos poblacionales.

Las desigualdades económicas que se presentan entre los espacios rurales – urbanos, pueden a su vez explicarse por la segregación étnica, ya que en su mayoría los grupos indígenas se localizan en los espacios rurales, los cuales se caracterizan por altos procesos migratorios, por falta de infraestructura, mala calidad laboral, menores condiciones para proporcionar acceso a la educación que derivan en altas tasas de analfabetismo y una insuficiente capacidad para proporcionar servicios básicos, particularmente de salud (las minorías en algunos espacios rurales, que carecen de infraestructura son mayoritariamente indígenas).

Los patrones espaciales de distribución de los grupos étnicos y la alta disparidad de ingresos urbano-rural, es predominante por lo que existe una relación clara explicada por una existente segregación espacial, esto genera la necesidad de una mayor inclusión de las minorías, especialmente para la sostenibilidad del desarrollo a medida que aumenta la brecha de ingresos entre las poblaciones minoritarias y mayoritarias (Cao, 2010).

Si la política social busca aumentar el bienestar de la sociedad, especialmente de la población que se encuentra en la cola inferior de la distribución de ingresos, como lo es la población indígena, entonces ésta debe establecer con claridad la forma en la que asignará sus recursos para proveer los bienes y servicios necesarios que permitan alcanzar mayores niveles de bienestar.

1.4 Asignación de bienes y servicios por parte de la política social.

Los bienes y servicios proporcionados por la política social pueden denominarse como bienes preferentes, debido a que esta denominación se asigna a los bienes que según determinados juicios de valor requieren proveerse y financiarse (Rosen, 2002, pág. 50). Los bienes y/o servicios al ser preferentes tienen las siguientes características:

- Son de difícil acceso cuando los ingresos de un hogar son menores de la línea de bienestar mínima¹², aunque son fundamentales para la vida.

¹¹ Los bienes preferentes son aquellos que socialmente se determinan esenciales y por tanto requieren proveerse; Sin embargo, este concepto se profundizará en el siguiente apartado.

¹² La línea de bienestar mínimo es una línea que determina la capacidad de consumo de alimentos en función a ciertos ingresos y precios.

- Son bienes o servicios que suelen tener un gran peso dentro del gasto total de los hogares, reduciendo significativamente el ingreso disponible y con ello sus condiciones materiales mínimas.
- Son bienes que inciden de forma importante en la pobreza intergeneracional, de tal forma que si se consumen se genera un motor de movilidad social, y un incremento de los ingresos en el largo plazo.
- Cuando el Estado establece a alguno de estos bienes/servicios como públicos, obligatorios y gratuitos, se considera que su dotación está dada, lo que implica que su consumo queda a consideración de la población.

En la política social predomina la visión sobre garantizar un cierto nivel mínimo de bienes y servicios preferentes, los cuales pueden ser públicos o privados. La dotación de estos bienes y servicios permiten determinar la función de utilidad social:

$$U = f(A, B, E) \quad [1.4]$$

Si se establecen como bienes preferentes a la alimentación (A), salud (B) y educación (E) se debe contar con un ingreso disponible para su consumo, el cual permite trazar una restricción presupuestal, representada en la gráfica 1.4, donde Lx es el ingreso mínimo para adquirir una canasta alimentaria, por lo que representa el límite del ingreso de la población considerada en pobreza extrema, determinada por la siguiente expresión:

$$Lx = P_A Q_A + P_B Q_B + P_E Q_E \quad [1.5]$$

Donde P representa los precios de los bienes preferentes y Q la cantidad consumida, en este caso la expresión $P_E Q_E$ equivale al gasto en educación y este gasto tiene una aproximación a cero, debido a que estos hogares difícilmente podrán acceder a los servicios educativos. Debe tomarse en cuenta que, si el ingreso está por debajo de la línea de bienestar mínimo alimentaria, la curva de indiferencia no mostrará un nivel de utilidad social valorado como justo, ya que no podrá acceder tampoco a los servicios de salud, y consumirá todo lo posible de alimentos, sin cubrir los requerimientos mínimos, presentándose un problema de no cumplir los mínimos de

suficiencia (solución de esquina¹³). Es en este caso la política social se hace indispensable para la población y por tanto deberá intervenir para garantizar que las personas se encuentren fuera de la zona de pobreza extrema (Gráfica 1.4), de tal suerte que puedan consumir alimentos y tener acceso a los servicios de salud, hasta alcanzar el punto A, sin embargo, este punto no permite maximizar el bienestar social, sino simplemente llegar a un mínimo.

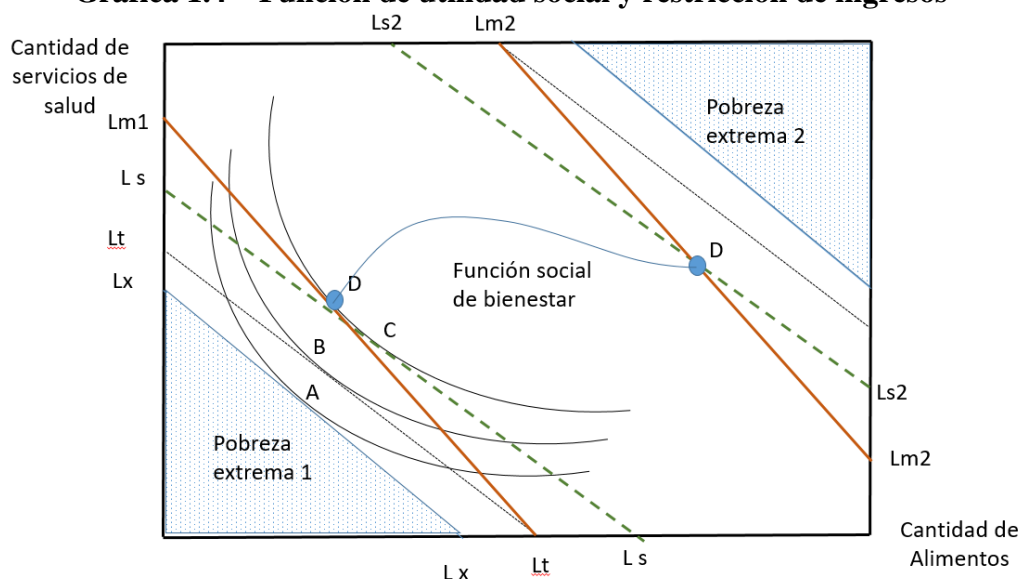
Operacionalmente el bienestar mínimo debe entenderse como aquel nivel de ingresos que le permite a las personas subsistir, es decir, garantizar solamente la dotación de alimentos, en este caso se tomará como base las líneas de bienestar establecidas por el CONEVAL, las cuales, a su vez, siguen la metodología de la CEPAL (2007) para su construcción¹⁴.

La canasta alimentaria y no alimentaria que construye el CONEVAL es un ingreso que establece límites mínimos de consumo de alimentos y otros bienes y servicios, por lo que solo es una referencia para determinar a la población que se encuentra en condiciones de pobreza que permite identificar a la población menos favorecida de la sociedad y, por tanto, no pueden emplearse como un indicador de los niveles óptimos que garanticen que la población pueda alcanzar condiciones de una vida adecuada.

¹³ Es una situación en donde el consumo óptimo implica consumir 0 unidades de un bien, por consumir lo máximo posible de otro, por lo que la curva de indiferencia no es tangente a la recta presupuestaria

¹⁴ Para el cálculo de las líneas del bienestar mínimo se ubica un estrato poblacional de referencia cuya aproximación de consumo coincida con la recomendación nutricional. Para ello, las cantidades compradas por cada hogar de los diferentes alimentos en un periodo determinado (mensual, semanal o diario) se transforman en consumos de nutrientes de acuerdo con tablas de aportes nutricionales de los alimentos. Se suman las cantidades consumidas de nutrientes y se comparan con el requerimiento de consumo de cada hogar, según su composición etaria y por sexo, para determinar si el hogar alcanza o no el consumo requerido de los mismos (CONEVAL, 2012).

Gráfica 1.4 Función de utilidad social y restricción de ingresos



Fuente: Elaboración propia

Quando los gobiernos ceden recursos a los hogares a través de transferencias monetarias (T) el ingreso disponible aumenta, presentándose un efecto renta, por lo que se genera un desplazamiento hacia la derecha de la restricción presupuestal, representada por la línea Lt, con lo cual se alcanza una mayor utilidad (punto B) al poder tener acceso a mayor dotación de alimentos y servicios de salud.

$$Lt = Lx + T = P_A Q_A + P_B Q_B \quad [1.6]$$

Dónde: T es la transferencia realizada por el gobierno.

Si estas condiciones se garantizan para una segunda persona, entonces se podrá generar una función de bienestar social que considere condiciones mínimas de dotación de bienes, con el objetivo de garantizar el mínimo de bienestar dado condiciones materiales socialmente intolerables, lo que determinará la aversión a la desigualdad (curva DD).

Entre mayor sea la aversión a la desigualdad la política social dejará de plantearse como objetivo el mínimo aceptable, y se acercará más a la búsqueda de una maximización del bienestar, la cual se presentará en la medida en la que los ingresos se acerquen a los ingresos medios.

Si las transferencias son mayores y permiten que la restricción se desplace hasta L_s se podrá alcanzar una mayor utilidad, siendo hasta este punto de ingresos cuando se puede generar un efecto sustitución en el consumo, lo que cambiará la pendiente de la restricción formando la línea L_m , y por tanto disponer mayores recursos monetarios para acceder a los servicios de salud. Al seguir aumentando las transferencias públicas, generarán que los puntos óptimos se acerquen a la zona central de la gráfica, lo que implicará una menor desigualdad. Hasta donde tendrá que intervenir la política social para maximizar la utilidad social, eso dependerá de la aversión a la desigualdad que se tenga por parte de la sociedad, este concepto será profundizado en el siguiente capítulo.

1.5 Los programas de transferencias monetarias condicionadas

Los programas de transferencias monetarias condicionadas se basan en el planteamiento de proporcionar un mínimo nivel de bienestar a través de recursos que presentaría un efecto renta, es decir, un incremento en su capacidad adquisitiva; sin embargo, los programas de transferencias que establecen condicionalidades basadas en la asistencia a servicios de salud con precios menores, modifican la pendiente de la restricción presupuestal L_m de la gráfica 1.4 al cambiar los precios relativos, generando un efecto sustitución que permite aumentar el acceso a la salud. Es así que los programas de transferencias pueden ofrecer transferencias no monetarias a través de brindar servicios con precios menores, y en algunos casos, incluso gratuitos, por lo que el precio de estos servicios (P_B) podría expresarse como el precio de mercado menos el subsidio (S), siendo que $P_B \geq S$.

$$L_m = P_A Q_A + (P_B - S) Q_S \quad [1.7]$$

Una condicionalidad común de estos programas públicos, es la obligatoriedad a los servicios educativos, considerando que la educación es un elemento que permite la movilidad social y mejoras en los ingresos futuros, esta dotación mínima y obligatoria al considerarse como dada.

En el caso de los hogares que incrementan sus niveles educativos, los programas de transferencias generan incentivos, aumentando las transferencias monetarias y con ello un desplazamiento mayor de la restricción presupuestal.

En los hogares que presenten mejores niveles de alimentación se podría pensar que los servicios de salud requeridos pueden ser menores, lo que podría generar a su vez que los hogares trasladen una mayor parte sus recursos a un mayor consumo de alimentos Línea (Ls) o de otros bienes, mejorando su nivel de bienestar y una dotación óptima de bienes en el punto (C). La línea de restricción (Ls) representa el nivel de ingresos mínimos para acceder a una canasta básica alimentaria y no alimentaria, por lo que la distancia que existe entre las líneas Ls y Lx, representarían los ingresos delimitaría a la población en pobreza, y que se encuentran en la parte inferior de la distribución de ingresos.

A pesar de los problemas que representa el establecer un umbral adecuado que sea socialmente aceptado, la línea Lm se establece como el objetivo de la política social de transferencias, ya que a través de esta se identifican a los grupos poblacionales menos favorecidos dentro de la sociedad, y que por tanto determinan a la población objetivo de los programas sociales.

Debe señalarse que la educación y los ingresos inciden en las preferencias, ya que mejores condiciones en estos dos aspectos pueden fomentar la elección a consumir alimentos con una calidad nutrimental mayor, que permita reducir los problemas de obesidad y de cierto tipo de enfermedades, por lo que buenas preferencias en el consumo de alimentos sería una inversión de largo plazo en la salud, y aunque esta relación parece obvia, en la realidad se presentan muchas variantes debido a los múltiples factores que motivan las elecciones.

Al incrementar los servicios de educación y salud, los programas de transferencia buscan no solo ser un mecanismo asistencialista, sino un medio para poder desarrollar capacidades sociales que eliminen la dependencia de los hogares a estas transferencias en el largo plazo, aunque esta situación ideal no ha sido comprobada en la realidad.

Uno de los mayores retos de los programas de transferencias no es solo determinar a la población objetivo a través de la focalización, sino también determinar claramente la normatividad del programa a través de sus reglas de operación, para establecer con claridad las

condiciones no solo de incorporación al programa, sino también, las condiciones de salida, ya que usualmente los hogares salen del programa cuando se dejan de cumplir las condiciones establecidas para su otorgamiento, como el nivel educativo o la edad de los beneficiarios, cuando en realidad los programas deberían buscar que los hogares salgan de las condiciones de pobreza, por tanto un indicador de eficiencia de los programas de transferencia sería la medida en la que éstos permiten que los ingresos de los hogares se ubiquen en los niveles de bienestar mínimo o por arriba de este.

Un elemento a destacar de los programas de transferencias monetarias es que las condicionalidades se han dejado por completo a los beneficiarios, y poco se ha desarrollado sobre la corresponsabilidad que deben tener los proveedores de servicios, especialmente educativos y de salud en términos de accesibilidad y calidad (Paes-Sousa , Regalia, & Stampini, 2013). Como señala Cecchini y Madariaga (2011), los programas de transferencias han sido programas que buscan estimular la demanda que, si bien han buscado aumentar la prestación de servicios, existen aún grandes desafíos en términos de igualdad de infraestructura, dotación y calidad de los servicios, elementos que tienen impacto directo sobre el nivel de bienestar de la población.

El problema que se presenta para brindar los servicios de calidad se da especialmente en las zonas rurales, las cuales tienen una alta dispersión poblacional, y por tanto para poder acceder a estos servicios necesarios tiene que incurrir en mayores costos de traslado, lo que impacta negativamente en sus ingresos.

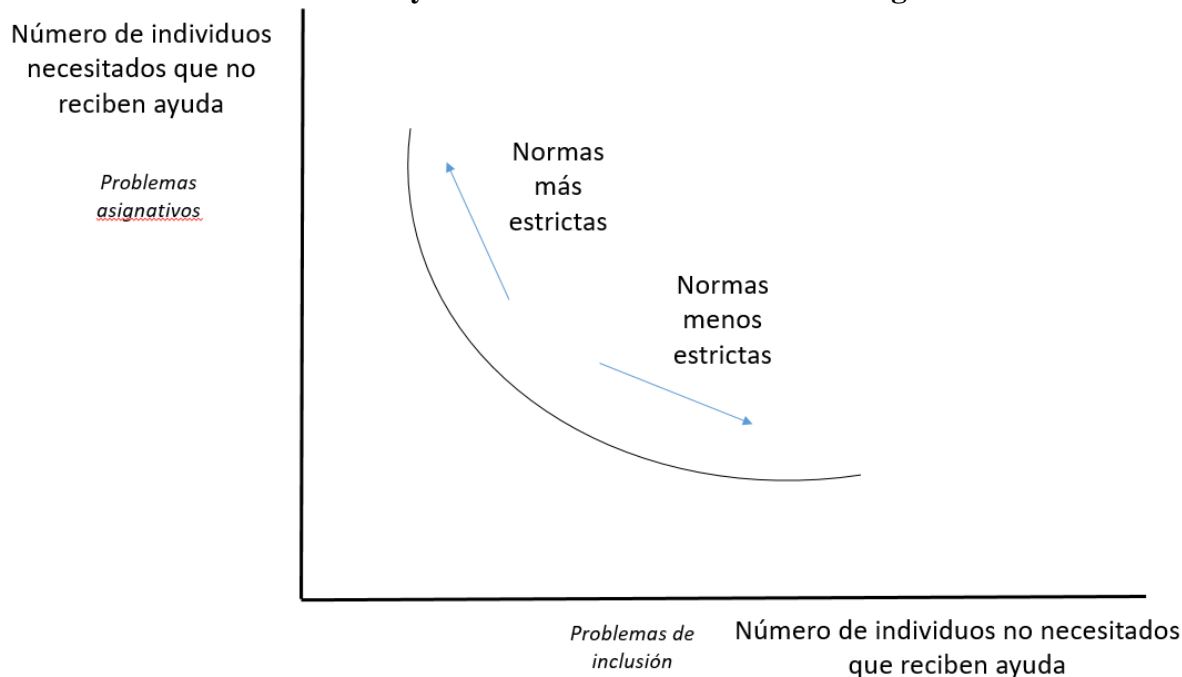
La eficiencia de los programas públicos dependen de su diseño y del establecimiento de normas precisas, en este sentido Stiglitz señala que los programas públicos que tengan normas muy estrictas pueden no ser tan eficientes al dejar de lado a individuos que necesiten el apoyo y no puedan recibirlo, en este sentido se dirá que no existe *eficiencia asignativa*; en cambio, también pueden existir programas públicos con normas muy laxas que permitan que individuos que no necesitan el apoyo lo reciban (Stiglitz E. J., 2000), presentándose un problema de *inclusión o distribución*, generando una filtración de recursos y un aumento en los costos presupuestales, sin que se genere un incremento sustancial de la utilidad social, ya que la utilidad marginal que se presenta en un hogar de ingresos altos es menor, que la utilidad marginal en los hogares que se encuentran en pobreza y en extrema pobreza. Cuando los

programas públicos se distribuyen entre el total de la población objetivo sin presentar los problemas de inclusión, se tiene una *eficiencia distributiva*, la cual se puede evaluar a través del error de inclusión presentado en el capítulo II.

Existe una relación entre la eficiencia distributiva y la progresividad de una política, ya que, si las transferencias se otorgan los apoyos solo a los hogares o a las personas que lo requieren, entonces los recursos estarán llegando a los deciles bajos de la distribución. Sin embargo, entre menor sea la eficiencia distributiva, mayor será su regresividad, porque los recursos serán asignados a la población que se encuentra en los deciles más altos.

En qué medida los recursos se otorgan a los deciles más altos de la distribución, esto puede evaluarse a través del coeficiente de concentración (véase capítulo II).

Grafica 1.5 Disyuntiva en la elaboración de una regulación.



Fuente: Stiglitz, 2000.

Debe señalarse que en sus inicios la política social se consideró universal, en el sentido de que se proporcionaban bienes y servicios a toda la población que lo requiriera, esta condición se presentaba en un contexto en donde el mercado laboral se formalizaba y por tanto se presentaban aportaciones contributivas importantes, sin embargo, con el desarrollo del sistema

capitalista la política social pasó de la universalización a la focalización, generándose particularidades entre los problemas distributivos y los problemas asignativos, creándose diferentes sistemas de bienestar entre estos dos puntos extremos, los cuales se derivan no solo de las necesidades sociales, sino también de las diferentes coaliciones, ideologías y regímenes políticos establecidos (Valencia Lomelí & Jaramillo Molina, 2019), determinando así las particularidades de cada sistema de bienestar.

Los diferentes modelos de bienestar han buscado modificar la redistribución de los recursos para tener mayor incidencia; si la política social consigue mejorar la posición de los hogares que se ubican en los deciles más bajos, se planteará que la política es progresiva, mientras que, si el apoyo va dirigido a los deciles altos, que no requieren la intervención, se planteará que la política es regresiva e incrementará la desigualdad.

En la medida en que los programas sociales tengan una mayor eficiencia asignativa y distributiva, serán más progresivos; mientras que una política regresiva presentará problemas de inclusión. Considerando los aspectos anteriores se puede decir en términos generales que la política social presenta caracterizaciones particulares en términos de distribución y asignación, como se muestra en la tabla 1.1.

Tabla 1.1 Clasificación de la política social según niveles de Eficiencia e Incidencia.

Política social	Descripción	Eficiencia Asignativa	Eficiencia distributiva	Progresivo + Regresivo-
Universal contributiva	Es una política que beneficia a toda la población que requiere apoyo, por lo que su normatividad es adecuada según su contexto, logrando una gran eficiencia Asignativa. Se presenta en contexto en donde se tiene un sistema de tributación robusto, por lo que los recursos destinados son los suficientes para construir un sistema institucional capaz de hacer frente a los problemas estructurales presentando a su vez eficiencia distributiva, y por tanto es una política altamente progresiva.	+	+	+
Universal no contributiva	Es una política poco eficiente en su distribución debido a que beneficia a las personas que no requieren del apoyo, se presenta usualmente en países con instituciones fragmentadas, en condiciones de alta heterogeneidad económica y social, que genera una carga fuerte en el presupuesto público, debido a que se presenta en un contexto débil de tributación, por lo que se le denomina no contributiva, sin embargo, al no dejar de lado a la población que también requiere el programa si presenta eficiencia asignativa. La incidencia de esta política no es clara, pero si los recursos asignados son homogéneos, no modificará la distribución de ingresos.	+	-	∅
Focalizada progresiva	Es una política social altamente segmentada y focalizada, dirigida a problemas específicos y bien direccionadas por la claridad en sus reglas de operación y evaluación, que debería tender a ser altamente progresivo, en el sentido de ayudar a la población que pertenece a los menores niveles de la distribución de ingresos, sin embargo, al ser sumamente focalizada puede generar problemas de asignación.	-	+	+
Focalizada regresiva	Es una política excluyente y de baja eficiencia tanto asignativa como distributiva, caracterizada por irregularidades en sus procesos derivados de una deficiencia en sus reglas de operación y/o de evaluación, con efectos regresivos.	-	-	-

Fuente: Elaboración propia.

En la tabla 1.1 se muestra como los programas de transferencias al ser parte de una política focalizada, su papel se centra en la búsqueda del bienestar mínimo para grupos poblacionales específicos, tratando de incrementar la eficiencia distributiva y su progresividad, con lo cual se establece una base de apoyo para el desarrollo de estos grupos poblacionales.

Para alcanzar la maximización del bienestar social, no solo se debe beneficiar a la población en sus niveles mínimos, sino que, como se ha planteado con anterioridad, se deben de buscar puntos medios; aunado a ello, la política social debe buscar el bienestar de toda la población, lo que solo podría alcanzarse a través de una política universal basada en un sistema tributario robusto, debido a que ésta es la única que presenta una eficiencia asignativa y distributiva, siendo altamente progresiva.

Debe hacerse la apreciación de que la política social universal y la política social focalizada, no son excluyentes, ya que si bien una política social universal puede estar encaminada a solucionar de mejor forma problemas de bienestar, puede también no considerar las condiciones que se presentan entre los grupos vulnerables, como los grupos indígenas, que debido a ciertas particularidades requieren apoyos diferenciados para poder alcanzar mejores niveles de bienestar, y reducir las mayores brechas que tienen con respecto los ingresos medios, teniendo efectos redistributivos.

Las políticas universales funcionan mejor en sociedades homogéneas, sin embargo, la población pobre presenta características diferenciadas según la condición étnica de las personas, la región en la que vivan y otras más, por lo que tienen necesidades específicas, para las cuales las políticas focalizadas, juegan un papel importante.

Las políticas focalizadas de transferencias otorgan recursos mínimos, por lo que estas políticas no permiten maximizar el bienestar social, y por tanto no pueden ser el total de la política social, sino solo un instrumento que permita sentar las bases para el desarrollo de los grupos con mayor vulnerabilidad reduciendo la desigualdad de oportunidades (ex ante), mientras que la política social universal permite garantizar mejores resultados en un contexto de competencia desigual, reduciendo la desigualdad de resultados (ex post).

CAPÍTULO II. INSTRUMENTOS PARA LA MEDICIÓN DE LA DESIGUALDAD EN LA POLÍTICA SOCIAL

En la mayoría de los estudios en donde se emplean índices se utilizan técnicas similares o comunes, sin embargo, su aplicación varía según el propósito de la investigación y el énfasis del problema, ya que no existe un consenso en su forma de aplicación (Lambert, 1989). Los índices que se emplearán en esta investigación para evaluar la incidencia de la política social en la desigualdad se pueden clasificar en:

- **Índices estadísticos**, solo buscan ver variaciones en la distribución de la variable, en este caso se empleará el índice de Gini
- **Basados en funciones de bienestar**, estos índices se elaboran estableciendo criterios de bienestar, y pueden descomponer la desigualdad horizontal y vertical, dentro de este grupo de índices se empleará el de Atkinson.
- **Índices para evaluar el ex ante y ex post de la participación gubernamental en la desigualdad económica**, en este caso de la política social son el índice Reynolds-Smolensky y el Coeficiente de concentración.
- **Índices para evaluar la eficiencia de los programas**, en este caso se emplearán índices de error de exclusión e inclusión.

Los índices que permiten medir la desigualdad presentan las siguientes ventajas (Goerlich & Villar, 2009):

- Permiten comparar cómo evoluciona la desigualdad lo largo del tiempo en una determinada sociedad, así como evaluar los efectos que han tenido las variables de política económica sobre su dinámica.
- Proporcionan criterios de comparación entre diferentes sociedades, con lo que se va más allá de la mera contraposición de niveles de renta per cápita
- Facilita el análisis del origen y la naturaleza de la desigualdad, dado que nos permiten: Descomponer la desigualdad social en desigualdad atribuible a las diferencias entre diversos grupos sociales (desigualdad intergrupos) y desigualdad total atribuible a la desigualdad dentro de estos grupos (desigualdad intragrupos); así como, separar la desigualdad observada entre

desigualdad relativa a diferencias en las oportunidades y la desigualdad derivada de las decisiones de los individuos.

- Posibilitan la construcción de indicadores de bienestar que incorporan aspectos distributivos.

Estos índices parten de concepciones específicas de funciones de bienestar que se generan al comparar dos distribuciones de frecuencia con un determinado atributo, en donde lo importante no es solo obtener el índice de una desigualdad total, sino también determinar ¿cómo se han generado los cambios en la distribución? Como plantea Branco Milanovic lo importante es responder qué parte de la distribución de renta registro mayores o menores ganancias (Branco, 2014) entre los diferentes grupos, pero, además, detectar los elementos que permiten modificarla.

2.1 Propiedades de los índices de desigualdad.

Los principales índices que se emplean para medir la desigualdad parten de los principios de la estadística descriptiva, y tienen ciertas propiedades, las cuales se pueden apreciar en la siguiente tabla:

Tabla 2.1 Propiedades Generales de los índices de desigualdad

Propiedad de referencia	Diferenciabilidad
Propiedad de simetría	Principio de independencia de escala
Principio de réplica de poblaciones	Descomponibilidad aditiva
Continuidad	Principio de transferencia Dalton

Fuente: Elaboración propia con información de Goerlich y Villar (2009).

La propiedad de referencia implica que, si todos los ingresos son iguales entre los diferentes grupos poblacionales, el índice deberá ser cero, siendo este el punto de partida, por lo que cualquier resultado mayor a cero, implicará un cierto grado de desigualdad.

La propiedad de simetría parte del criterio de ordenación de la variable renta y no de las características de los individuos, por lo que también se le denomina propiedad de anonimato, lo que implica que los índices de desigualdad permiten analizar la distribución de la renta, pero sin considerar quienes son los individuos que la detentan, esta propiedad se relaciona con las diferentes ordenaciones que pueden tener las funciones de bienestar, debido a que solo importa el orden y no los valores en sí. Debe añadirse que los índices no consideran las distribuciones anteriores a su estimación, por lo que sus resultados parten de la distribución en un momento específico.

El Principio de réplica de poblaciones, se refiere al hecho de que si existen dos poblaciones con igual nivel de desigualdad (una población A y B), y ambas se sumarán para formar otra población ($A+B=C$), ésta tendrá el mismo nivel de desigualdad.

El Principio de transferencia Dalton (1920) señala que si una persona de mayor ingreso (i) realiza una transferencia de ingresos hacia el de menor ingreso (j), sin que su posición relativa cambie, por lo que j no será más rico que i, la desigualdad se reduce. Si los individuos permutan sus posiciones, la desigualdad se mantiene, lo que implicaría un cambio en la posición relativa de los individuos, con lo que no se consideraría transferencia de Dalton. En otras palabras, una transferencia que se realiza de los ricos hacia los pobres, sin que los primeros pierdan su posición, disminuye la desigualdad, postulado que se puede denominar estricto, sin embargo, este principio puede relajarse, solo con el hecho de que el indicador no aumente (Neves Costa & Pérez-Duarte, 2019).

Cuando se analiza la variable ingreso, se puede decir que se selecciona una variable continua, es decir, una variables que puede asumir cualquier valor dentro de un rango, de aquí surge el principio de continuidad. Cuando se generan cambios en el ingreso, por pequeños que esos sean, los índices deben modificarse, este es el principio de diferenciabilidad.

El principio de independencia permite comprender que la desigualdad es un concepto esencialmente relativo, independientemente de los ingresos absolutos que se estén evaluando, en este sentido si los ingresos se multiplican por una constante (por ejemplo, el tipo de cambio) el índice de desigualdad no se modificará debido a que se mantienen las posiciones relativas.

El principio de descomponibilidad aditiva se refiere al hecho de que los índices pueden expresar la desigualdad horizontal y vertical, es decir la desigualdad que existe entre grupos e

intra grupos, si se consideran las ponderaciones que expresen el peso relativo de cada población, por lo que este principio señala que la desigualdad total correspondiente a la desigualdad dentro de todos los grupos debería ser una suma ponderada de los índices de desigualdad aplicado a cada uno de ellos.

Estas propiedades se cumplen en los diferentes índices que se emplearán en la presente investigación, los cuales se presentarán a continuación.

2.2 Coeficiente de Gini

El coeficiente de Gini es un índice que permite explicar los cambios en la distribución del ingreso, para lo cual se debe obtener el ingreso acumulado entre los diferentes grupos, con lo cual se obtiene la curva de Lorenz que captura el porcentaje acumulado de ingreso por decil. Si en esta misma gráfica se traza una línea de 45° se obtiene la denominada línea de equidistribución (Gráfica 2.1), la cual mostraría una distribución perfectamente equitativa así, la diferencia entre la curva de Lorenz y la equidistribución indica el grado de desigualdad de ingresos de las familias entre los diferentes deciles, esta área es sintetizada por el índice de Gini, el cual tiene la siguiente expresión matemática (Lambert, 1989):

$$G = \frac{1}{2\mu} \sum_i \sum_j p_i p_j |X_i - X_j| \quad [2.1]$$

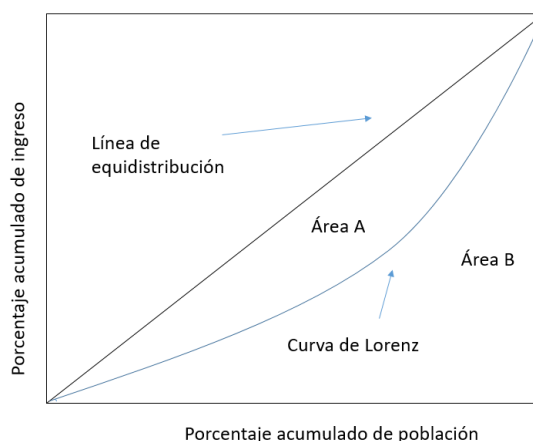
El coeficiente de Gini asume valores que van del 0 al 1, si este índice asume el valor de cero, significa que existe una distribución perfectamente equitativa, al no haber área entre la línea de equidistribución y la curva de Lorenz, sin embargo, si este índice se acerca a uno la distribución será extremadamente desigual.

Para visualizar gráficamente el coeficiente de Gini se debe trazar en el eje de las “x” el porcentaje de la población ordenada en forma ascendente de acuerdo a su ingreso per cápita, y en el eje de las “y” se debe registrar el porcentaje de ingreso per cápita acumulado; así mismo, se debe añadir una línea de 45° (línea de equidistribución). Al graficar la curva de la distribución de ingresos (curva de Lorenz) se puede apreciar un área denominada A, así el índice de Gini se puede expresar como:

$$G = \frac{A}{A+B} \quad [2.2]$$

Debe considerarse que la curva de Lorenz muestra cómo se divide el ingreso; sin embargo, debe tenerse presente que no muestra el volumen total del ingreso, ni el ingreso por persona, es decir, el ingreso medio y el tamaño de la población de la distribución del ingreso.

Gráfica 2.1 Gráfica de Curva de Lorenz



Fuente: Medina H. & Galván , 2008.

Cuando se comparan dos curvas de Lorenz se presenta el principio de dominancia, por lo que la curva más alejada a la línea de equidistribución presentará una mayor desigualdad. Sin embargo, se presenta un problema cuando las curvas de Lorenz se cruzan, y no se puede comparar la desigualdad debido a que resulta ambigua la interpretación, lo que genera la necesidad de considerar otros elementos, como postulados éticos, que permitan emitir un juicio, con lo cual se desarrollan los índices normativos de la desigualdad.

El índice de Gini concede más peso a las transferencias entre elementos de distribuciones cuyas clasificaciones son más distantes, independientemente de su riqueza o su rango absoluto (Neves Costa & Pérez-Duarte, 2019), por lo que, si se quisiera comparar la desigualdad de diferentes grupos poblacionales, estos deberían tener medias iguales de ingresos.

Otro aspecto que debe considerarse es que si dos distribuciones tienen la misma media, la dominancia de Lorenz es equivalente a las preferencias representadas por toda función de bienestar social, sin embargo, este principio presenta una limitación importante, la cual se

refiere a la igualdad de las medias, especialmente cuando estamos interesados en mostrar las variaciones temporales de la desigualdad, ya que si se presenta crecimiento económico en una región, la media de ingresos puede aumentar, por lo que se requiere criterios que permitan hacer explícito los incrementos en la renta además de los cambios en la desigualdad (Gradín & Del Río, 2001), este elemento es incorporado en el índice de Atkinson.

2.3 El Índice de Atkinson

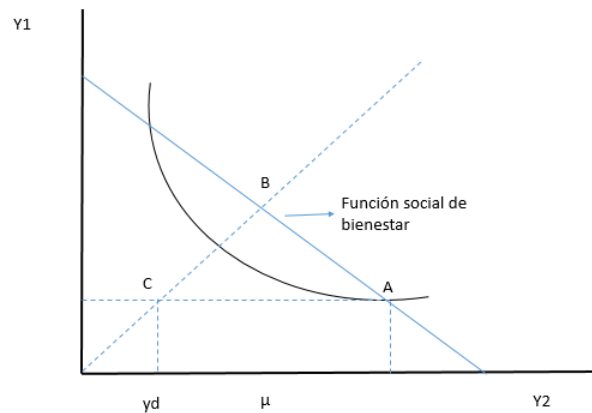
Este índice se basa en el uso de una función de bienestar social (Neves Costa & Pérez-Duarte, 2019), es un indicador que permite determinar que extremo de la distribución contribuyó a la desigualdad observada a través de un coeficiente que pondera los ingresos (Lambert, 1989), siendo un indicador de desigualdad que muestra la pérdida de bienestar social de un grupo ubicado en situación de desigualdad relativa.

Este índice parte de la idea de que el bienestar social está determinado por el bienestar promedio (μ) de N individuos en una sociedad, esto implica que cuanto mayor sea el ingreso medio, mayor será el nivel de bienestar social (Peragine, Pignataro, & Li Donni, 2009), por tanto es un indicador normativo, debido a que busca medir la desigualdad en términos de la pérdida del bienestar social debido a la dispersión de los ingresos.

La piedra angular de este índice es que parte del concepto de igualdad de ingresos equivalentes distribuidos (y_d), el cual muestra el nivel de ingreso per cápita que, si lo percibieran todos, haría que el bienestar social sea igual al bienestar total generado por la distribución equitativa del ingreso (Bellù & Liberati, 2006).

Obsérvese la gráfica 2.2, donde Y_1 es el ingreso de la persona 1, y Y_2 el ingreso de la persona 2, la única forma para reducir la desigualdad y que se mantenga el nivel de utilidad (determinada por la línea recta, cuando no existe aversión a la desigualdad) es proporcionar un ingreso medio (punto B).

Gráfica 2.2 Distribución del ingreso equivalente



Fuente: Bellù & Liberati, 2006

Si se presenta una aversión a la desigualdad mayor que cero, entonces la función de utilidad tendrá forma de U, y si se considera una alta aversión a la desigualdad el peso que se les da a los ingresos inferiores, será mayor en la función de bienestar social.

Si partimos del punto A, en donde $Y2 > Y1$, se puede encontrar un punto donde los ingresos se distribuyan al mismo nivel de bienestar, este es el punto C, el cual es menor que el ingreso medio. Entre más igualitaria es una distribución más y_d se aproximará al ingreso medio. De manera sintética el índice de Atkinson se expresa como:

$$A = 1 - \frac{\mu_e}{\mu} \quad [2.3]$$

El valor de A está entre 0 y 1. Mientras más cercano sea a 0, más igualitaria es la distribución del ingreso, en función de que el ingreso equivalente igualitariamente distribuido es más próximo al ingreso medio de la población analizada.

Cuando se incorpora la aversión a la desigualdad (ϵ) el índice otorga una ponderación más alta a las transferencias en el extremo inferior de la distribución, un valor $\epsilon=0$ implica una indiferencia ante la desigualdad y por tanto el índice de Atkinson será 0. Cuando ϵ tiende a infinito el índice es sensible solo a la situación del individuo con menores ingresos, por lo que es común calcular el índice con valores de ϵ de 0.5, 1.0 y 1.5, ya que valores superiores de 2 son altamente sensibles (Atuesta Montes, Mancero, & Tromben Rojas, 2018). Considerando ϵ el índice de Atkinson se expresa de la siguiente forma:

$$A = 1 - \left[\frac{1}{N} \sum \left(\frac{x_j}{\mu} \right)^{1-\varepsilon} \right]^{\frac{1}{1-\varepsilon}} \quad \text{para } \varepsilon \geq 0 \text{ y } \varepsilon \neq 1 \quad [2.4]$$

Donde x es el ingreso (u otra variable de análisis) “igualmente distribuida”, que indica cuál es el monto de ingreso que, de repartirse de manera homogénea a toda la población, produciría el mismo bienestar social que se alcanza con la distribución dada.

Este índice presenta el porcentaje del ingreso total que una sociedad dada tendría que renunciar para tener más partes iguales de ingresos entre sus ciudadanos. Este índice depende del grado de aversión de la sociedad a la desigualdad, el cual es un parámetro teórico decidido por el investigador, donde un mayor valor implica una mayor disposición de las personas a aceptar menores ingresos a cambio de una distribución más equitativa (Bellù & Liberati, 2006).

El índice de Atkinson cumple con los siguientes principios generales establecidos con anterioridad, sin embargo, Gradín y Del Río (2001) señalan que el índice de Atkinson cumple adicionalmente con el principio del decrecimiento relativo del impacto ante transferencias progresivas y el principio de no homoteticidad distributiva.

El principio del decrecimiento del impacto ante transferencias progresivas se refiere a que el índice de Atkinson disminuye en mayor cuantía a medida que las transferencias involucran a individuos cada vez más próximos a la cola baja de la distribución (siempre que éstas sean de igual cuantía y se realicen entre individuos cuyo diferencial de rentas es idéntico).

El principio de No homoteticidad distributiva en la función de bienestar social que subyace al índice de desigualdad, garantiza que, dada una renta total constante, a medida que la desigualdad aumenta se concede mayor importancia a la situación de los individuos más pobres. De esta forma, a medida que nos situamos en distribuciones más desiguales, la curvatura de las curvas de indiferencia se parecerá más a la que caracteriza a la función de bienestar rawlsiana, donde sólo la situación del individuo más pobre es relevante a la hora de evaluar el bienestar social.

El valor del índice de Atkinson se puede interpretar en términos de la distribución equitativa equivalente (Neves Costa & Pérez-Duarte, 2019), en donde se debe considerar a $1-A$ como el porcentaje del ingreso medio que todos deben recibir para alcanzar el mismo nivel de bienestar actual. Por ejemplo si el índice fuera de $A=0.90$, bastaría con que todos reciban el 10% del ingreso medio para alcanzar el mismo nivel de bienestar actual; por el contrario, si $A=0.20$

el ingreso a equidistribuir representa el 80% del ingreso medio observado (Atuesta Montes, Mancero, & Tromben Rojas, 2018).

El índice de Atkinson es fundamental en esta investigación, debido a que permitirá evaluar con mayor precisión los efectos de la política social, ya que, a diferencia del Gini, no solo permite ver cambios en la desigualdad general, sino que gracias a la incorporación del parámetro épsilon permite evaluar el bienestar de los grupos de ingresos más bajos, ponderándolos en mayor medida, y por tanto, poniendo más énfasis en las transferencias monetarias dirigidas a la población objetivo de la política social.

2.4 Índices para evaluar la desigualdad por fuente de ingreso. Descomposición de los índices de desigualdad

Un elemento importante que permite hacer un análisis más detallado de la desigualdad es a través de la descomposición del coeficiente de Gini por fuentes de ingreso, que puede obtenerse a partir de la metodología de Lerman y Yitzhaki (1985), debido a que permite examinar la desigualdad mediante tres componentes básicos: (a) A partir de la importancia relativa de cada fuente en el ingreso total; (b) Por el nivel de inequidad observado en cada fuente, y (c) Midiendo la correlación entre cada agregado y el ingreso del hogar (Medina H. & Galván, 2008), por lo que el Gini puede ser planteado por la siguiente expresión:

$$G(X) = \sum_{k=1}^k R_k G_k S_k \quad [2.5]$$

De acuerdo a Medina y Galván (2008) la metodología de Lerman y Yitzhaki (1985) para el cálculo de la descomposición del Gini se puede desarrollar de la siguiente forma. Siendo y el ingreso y $F(y)$ la función de distribución del ingreso, y a y b el límite inferior y superior de la distribución respectivamente se parte de la fórmula conocida como la mitad de las diferencias medias del Gini:

$$A = \int_a^b F(y)[1 - F(y)]dy \quad [2.6]$$

Mediante el método de la integración por partes que señala que $F(y)[1 - F(y)]$ y $v=y$ se obtiene:

$$A = \int_a^b y \left[F(y) - \frac{1}{2} \right] f(y) d(y) \quad [2.7]$$

Si definimos que $y(F)$ es la inversa de la función $F(y)$, la ecuación queda como:

$$A = 2 \int_0^1 y(F) \left[F - \frac{1}{2} \right] dF \quad [2.8]$$

Si se asume que F es una función uniformemente distribuida en el intervalo $(0,1)$, su media será $\frac{1}{2}$, entonces:

$$A = 2cov[y, F(y)] \quad [2.9]$$

Tomando la expresión anterior y dividiéndola por la media del ingreso se obtiene el coeficiente de Gini, cuyo valor está asociado a la forma en la que van cambiando los ingresos a medida que se va avanzando en la escala de la distribución.

$$G = \frac{2cov[y, F(y)]}{\mu} \quad [2.10]$$

Producto de que el ingreso de un hogar se conforma de diferentes fuentes, entonces puede expresarse como: $y = y_1 + y_2 + y_3 + \dots + y_k$. Utilizando esta nueva expresión del ingreso y multiplicando y dividiendo por y por se obtiene:

$$\sum_{k=1}^k \left[\left[\frac{cov(y_k, F)}{cov(y_k, F_k)} \right] * \frac{2cov(y_k, F_k)}{\mu_k} \right] \left[\frac{\mu_k}{\mu} \right] = \sum_{k=1}^k R_k G_k S_k \quad [2.11]$$

Donde $F(y_k)$ representa la función de distribución del ingreso de la fuente k y R_k , el coeficiente de correlación de Gini entre y_k y el ingreso total y , que se expresa como:

$$R_k = \frac{cov(y_k, F(y))}{cov(y_k, F(y_k))} \quad [2.12]$$

En relación a la construcción de este coeficiente, la covarianza del numerador se calcula entre la fuente de ingreso y la posición en el ranking de ingresos per cápita familiares de cada observación. Por su parte, el denominador, es la covarianza entre la fuente y la posición en el ranking de ingresos por esa fuente. Se espera que este coeficiente tome valores entre -1 y 1 , por lo que muestra la correlación entre la distribución de la fuente y la distribución del ingreso total,

lo que determina si una fuente de ingresos contribuye a una reducción o a un aumento de la desigualdad total (Pilar Castrosin & Venturi Grosso , 2016).

El nivel de desigualdad distributiva de la fuente es medida por G_k , es decir es el Gini de la fuente de ingresos k , y S_k es el peso el peso relativo de la fuente en el ingreso total; mientras mayor sea el peso de la fuente, mayor es su efecto en la desigualdad.

A partir de estas relaciones de Lerman y Yitzhaki (1985) establecen una relación que permite evaluar el cambio del coeficiente de Gini ante cambios en la fuente de ingresos. Supongamos que una de las fuentes de ingresos presenta una variación determinada por e_{yk} , entonces la variación en el coeficiente de Gini podría expresarse como:

$$\frac{\partial G}{\partial e_k} = S_k(R_k G_k - G) \quad [2.13]$$

Al expresarse en términos porcentuales se tiene:

$$\frac{\frac{\partial G}{\partial e_k}}{G} = \frac{S_k R_k G_k}{G} - S_k \quad [2.14]$$

Esta representación indica que los cambios porcentuales provocados en el coeficiente de Gini como resultado de un cambio marginal en alguna de las fuentes de ingreso es igual a la contribución relativa que hace dicha fuente a la desigualdad menos su participación en el ingreso total.

2.5 Las gráficas TIP (three “I” of Poverty)

Se sabe que existe una estrecha relación entre la desigualdad y la pobreza que evidentemente influyen en los niveles de bienestar colectivo, es por ello que Jenkins y Lambert (1997) proponen las gráficas TIP (three “I” of Poverty), las cuales tienen la ventaja de mostrar visualmente la Intensidad de la pobreza (altura, eje Y), la Desigualdad (Curvatura) y la Incidencia (amplitud, eje X).

La incidencia de la pobreza es medida en el eje de las X, y la gráfica muestra el percentil en el que se hace horizontal la línea y por tanto se encuentra la proporción de pobres existentes en la población cuya renta está por debajo del umbral de pobreza, o de la línea de pobreza especificada para cada grupo poblacional.

La intensidad de la pobreza se mide en el eje de las Y, a través de las brechas (Gaps) de pobreza per cápita, las cuales miden la distancia, en términos de renta, que separa a los individuos pobres de la línea de pobreza expresada en porcentaje, se mide por el cociente entre la cantidad de renta que sería necesaria para situar a todos los pobres sobre la línea de pobreza (Gradín & Del Río, 2001). De acuerdo a los planteamientos de Sordo & Ramos (2011), para poder obtener la proporción p inferior de la población considere una variable aleatoria de ingresos X con una distribución F y F^{-1} sea la correspondiente función cuantílica continua derecha definida por:

$$F^{-1}(t) = \sup\{x: F(x) \leq t\}, t \in [0,1] \quad [2.15]$$

Sea $z > 0$ la línea de pobreza, entonces la proporción de personas pobres $r_z(X)$ estará determinada por:

$$r_z(X) = \sup\{F(x): x < z\} \quad [2.16]$$

Y la función cuantílica censurada F_z^{-1} definida por todo $t \in [0,1]$ como:

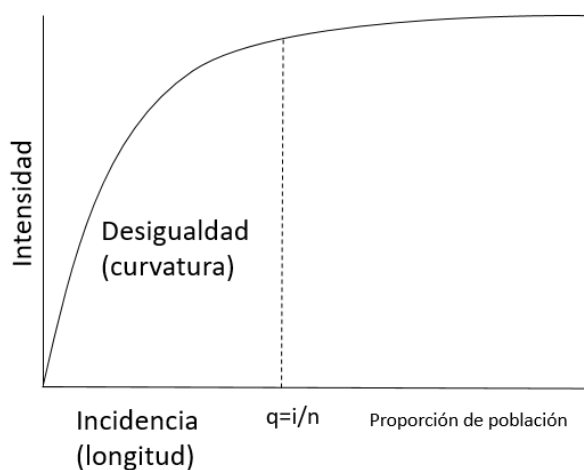
$$F_z^{-1}(t) = \begin{cases} F^{-1}(t) & \text{si } t < r_z(F) \\ z & \text{si } t \geq r_z(F) \end{cases} \quad [2.17]$$

Los cuantiles censurados son, solo los ingresos $F^{-1}(t)$ son los que representan a los que viven en la pobreza (por debajo de z) y z para los que superan la línea de pobreza. La brecha de pobreza asociada con ingresos $F^{-1}(t)$ se define como $z - F^{-1}(t)$, por tanto, la curva TIP está determinada por

$$G_x(p, z) = \int_0^p (z - F_z^{-1}(t)) dt, p \in [0,1] \quad [2.18]$$

La desigualdad presentada entre los diferentes grupos de población considerada condiciones de pobreza se refleja en el grado de concavidad de su zona curva ya que la pendiente en cada punto es el gap de pobreza asociado al percentil correspondiente, por lo que mide el grado de desigualdad entre la población en condiciones de pobreza a través del índice de desviación del logaritmo medio de la desigualdad de ingresos entre estos grupos poblacionales (Israeli & Weber, 2011).

Gráfica 2.3 Gráfica TIP (three “I” of Poverty)



Fuente: Gradín & Del Río, 2001.

Esta curva es importante porque permite identificar de forma empírica si una determinada distribución tiene más pobreza que otra. Debe tomarse en cuenta que tanto el concepto de pobreza como de desigualdad son diversos e incorporan múltiples dimensiones, sin embargo, debe aclararse su diferencia, ya que la pobreza es el no tener acceso a determinados bienes considerados esenciales para la vida, y por tanto es población que tienen ingresos por debajo de las líneas mínimas de bienestar, por lo que suelen ser grupos poblacionales que se encuentran en los niveles más bajos de la distribución de ingresos; mientras que la desigualdad, hace referencia a la variación de los estándares de vida entre los grupos poblacionales, independientemente de si dicha población está o no en pobreza, sin embargo, la desigualdad se relaciona con la pobreza debido a que implica niveles altos de privación tanto absoluta como relativa de dimensiones importantes para el bienestar como educación, ingreso, derechos de propiedad, etc. (Mckay, 2002).

Un elemento importante que debe destacarse es la relación que existe entre pobreza y desigualdad, debido a que se ha observado que la pobreza puede mantenerse e incluso aumentar en mayor medida cuando la desigualdad de ingresos aumenta, siendo más sensible a los cambios en la distribución de ingresos que a las tasas de crecimiento económico (Di Virgilio, Otero, & Boniolo, 2010).

Cuando se pone en el centro de atención a la pobreza, la política social pone énfasis en buscar satisfacer las necesidades consideradas como básicas para alcanzar un determinado nivel de bienestar, por lo que la política social se vuelve sectorial para tratar de cubrir las carencias (de vivienda, salud, educación, etc.), proporcionando la dotación inicial para poder desarrollar libremente sus capacidades de alcanzar su bienestar. Cuando la política social incorpora el concepto de desigualdad no solo se vuelve asistencialista, sino que debe incorporar políticas primarias de redistribución.

2.6 Índices para evaluar la desigualdad ex ante ex post: Reynolds-Smolensky

Todos los elementos analizados con anterioridad permiten evaluar la desigualdad en un momento dado, es decir, permiten ser empleados en datos de corte transversal; sin embargo, para evaluar la incidencia de las políticas de transferencias monetarias condicionadas se puede realizar el análisis antes y después de la participación, pero se debe considerar que esto solo permite ver los efectos en la desigualdad según los índices empleados pero no permite considerar el conjunto de elementos involucrados en los beneficios globales generados. Lo que se puede analizar es la estimación de la incidencia marginal en base a distintas bases de datos de corte transversal, correspondientes a diferentes momentos del tiempo (Amarante, 2007).

De la diferencia de la incidencia que tenga la variable a analizar, en este caso las transferencias condicionadas, sobre la curva de Lorenz, y por tanto se afecte el coeficiente de Gini, se puede emplear el índice de Reynolds-Smolensky que mide el efecto redistributivo determinado por la desviación respecto de la proporcionalidad y por el nivel de impuesto (Díaz de Sarralde, Garcimartín, & Ruíz-Huerta, 2010) (en este caso de transferencias), con lo cual se verían los cambios proporcionales y no tanto los valores totales de las transferencias. El índice Reynolds-Smolensky puede expresarse como:

$$I_{RS} = G_{X-t} - G_x \quad [2.19]$$

Donde G_{X-t} es el índice de Gini calculado con el ingreso corriente sin transferencia, mientras que G_x indica el coeficiente de Gini calculado con el ingreso corriente que contiene a las transferencias.

2.7 Índices para evaluar la progresividad y eficiencia de los programas de política social. Coeficiente de concentración

Es un índice que permite medir los cambios en la distribución de las transferencias entre los diferentes deciles de ingreso, por lo que es similar a un índice de Gini que mide un área que en lugar de estar por debajo de la línea de equidistribución, se encuentra por encima de la misma si es que las transferencias son progresivas, siendo así un valor negativo. Entre mayor sea este coeficiente en términos absolutos, implicará que la distribución de las transferencias se estará asignando progresivamente, mientras que entre más cercano a 0 se deducirá que las transferencias están haciendo menos progresivas. Su expresión matemática es (Díaz de Sarralde, Garcimartín, & Ruíz-Huerta, 2010):

$$CC = \frac{\sum_{i=1}^N \sum_{j=1}^N |X_i - t(X_i) - (X_j - t(X_j))|}{2N^2 \mu (1-t)} \quad [2.20]$$

Donde μ es el ingreso medio, X_i y X_j representan los ingresos tanto de la persona i como de la persona j , y t es el tipo medio efectivo, y N es la población total.

2.8 Índices de operatividad de los programas

2.8.1 Índice de eficiencia asignativa

La eficiencia de los programas de transferencias monetarias condicionadas se basa en su capacidad de focalización para poder llegar a la población objetivo, especialmente para evitar la sub cobertura, es por ello que una forma para evaluar la eficiencia de los programas sería a través de un índice que evalúe la capacidad del mismo de asignar los recursos a los hogares que se encuentran por debajo de la línea de bienestar mínima alimentaria, y la de ingresos, debido a que esta es su población objetivo. Es así que el índice de eficiencia asignativa pueda expresarse de la siguiente forma:

$$EA = (EBP_{ex}) + (EBP) \quad [2.21]$$

Donde EBPex es la eficiencia de asignar el programa a la población con ingresos menores a la línea de bienestar mínima alimentaria, y EBP es la eficiencia de asignar el programa a la población con niveles de ingreso por debajo de la línea de bienestar alimentaria y no alimentaria. Por lo tanto si $EA \approx 2$ se puede establecer que existe eficiencia en la asignación de los recursos, si $EA < 2$ entonces se es ineficiente, mientras que si $EA \approx 0$ entonces se presenta un problema de asignación.

El índice de eficiencia de la asignación del programa destinado a la población con pobreza extrema EBPex se calcula de la siguiente manera:

$$EBPex = \left(\frac{H_{bex}}{T_{Hex}}\right) * 100 \quad [2.22]$$

Donde Hbex es el número de población beneficiada con ingresos menores a la línea de bienestar alimentaria y THex es el total de hogares con ingresos menores a la línea de bienestar alimentaria.

El índice de eficiencia de la asignación del programa destinado a la población con pobreza EBP se calcula de la siguiente forma:

$$EBP = \left(\frac{H_{bp}}{T_{Hex}}\right) * 100 \quad [2.23]$$

Donde Hbp es el número de población beneficiada con ingresos menores a la línea de bienestar de ingresos alimentaria y no alimentaria y THex es el total de hogares con ingresos menores a la línea de bienestar de ingresos alimentaria y no alimentaria.

2.8.2 Índice de error de inclusión y eficiencia distributiva

Un error de inclusión se presentaría cuando se clasifica erróneamente como hogar en situación de pobreza a un hogar que no está en tal condición (Araujo & Ibarrarán, 2019) y por tanto, se beneficia con las transferencias proporcionadas por el programa. Este error se deriva de los problemas de focalización que pueden tener los programas de transferencias monetarias condicionadas.

El error de inclusión consiste en determinar cuántas de las personas que tienen ingresos mayores a la línea de bienestar alimentaria y no alimentaria reciben los beneficios. Mide el porcentaje de la población beneficiada que tiene ingresos por arriba de la línea de bienestar alimentaria y no alimentaria registrados en la ENIGH.

$$EI = \left(\frac{Hbm}{TH}\right)*100 \quad [2.24]$$

Donde Hbm son los hogares beneficiados con ingresos mayores a la línea de bienestar alimentario y no alimentario, y TH es el total de hogares registrados en la ENIGH. Si $EI=0$ no se presentarían problemas de inclusión en la asignación del programa, si $EI \approx 1$ significará que existe un gran error de inclusión, si se asigna como población objetivo a la población en condiciones de pobreza, sin embargo, debe señalarse que si el programa es universal, este error de inclusión desaparece.

Cuando no se presentan errores de inclusión se tendrá eficiencia distributiva.

2.8.3 Índice de error de exclusión

En términos de focalización un error de exclusión se presentaría cuando el programa no beneficia a su población objetivo, lo que ha generado diferentes enfoques de evaluación, como los que se basan en estudios etnográficos y cualitativos, en donde se busca observar las particularidades de los hogares que tienen ingresos por debajo de las líneas de bienestar para ser excluidos de los beneficios del programa, hasta estudios en donde se evalúan los agregados presentados en las Encuestas de ingreso-gasto de los hogares.

El error de exclusión es importante debido a que los programas de transferencia no han puesto suficiente atención en su solución, ya que han dado prioridad a los errores de inclusión.

Este índice se elaboró a partir de los planteamientos desarrollados por Boltvinik, Julio, Damián, Araceli y Jaramillo Molina, Máximo Ernesto (2019), en donde sintetizan diferentes metodologías para medir la exclusión de la población objetivo, a través de un coeficiente relativo, que mide el porcentaje de hogares en pobreza extrema que no está siendo

beneficiada por el programa del total de hogares registrados en la ENIGH que reciben las transferencias del programa.

$$IEX = \left(\frac{Hpex - THbpex}{THb} \right) * 100 \quad [1.25]$$

Donde Hpex Hogares por debajo de la línea de bienestar alimentaria; THbpex Total de hogares que se encuentran por debajo de la línea de bienestar alimentaria y que son beneficiados por el programa; y THb Total de hogares beneficiados registrados den la ENIGH.

Debe señalarse que la línea de bienestar seleccionada modificará de forma importante a estos tres últimos índices, por lo que debe especificarse que en esta investigación se considerará la línea de bienestar mínimo urbana para el análisis.

Los programas sociales deben evitar cometer los errores antes expuestos para no tener efectos regresivos, y por tanto poder combatir el problema de desigualdad, especialmente la política social que se basa en la focalización.

Debe apreciarse que, si bien estas formas de evaluación se basan en la incidencia de los resultados sobre la desigualdad, no consideran la capacidad que tienen los programas para modificar los escenarios que permitan resultados menos desiguales dentro de las interacciones del mercado.

Tanto los programas focalizados como los programas universales no son excluyentes, y pueden permitir generar mejores sinergias, lo que es un hecho es que ambas requieren tener un financiamiento adecuado, es cual debe buscar la mejor asignación para poder proporcionar sus beneficios a la población objetivo, evitando la exclusión.

Los programas sociales deben considerar que si no se tienen reglas claras pueden generar efectos ambivalentes, tanto progresivos como regresivos, y por tanto tener efectos nulos en la distribución.

También debe señalarse la importancia que tiene la calidad de los bienes y servicios otorgados por el Estado, ya que no solo se trata de un problema de asignación de los recursos por parte de los programas sociales, sino también de la capacidad que tengan estos para proporcionar condiciones de partida que permitan generar mejores oportunidades.

CAPÍTULO III. EL PAPEL DEL ESTADO FRENTE AL PROBLEMA DE LA DESIGUALDAD EN MÉXICO

México desde su formación como país independiente defendió el ideal de justicia social a través de la participación del Estado, como lo muestra la Constitución Política de 1917 en el artículo 1º en donde se establece que todas las personas gozaran de los derechos humanos y garantías de protección, quedando prohibida cualquier expresión de discriminación; así como también en el artículo 3º y 4º que apela sobre a los derechos sociales fundamentales para todos los mexicanos, como son la Educación y la Salud.

Desde el periodo post revolucionario establecido por el presidente Álvaro Obregón la Política social busco otorgar estos derechos fundamentales, creando la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921 bajo la dirección de José Vasconcelos, así como también en este periodo se crearon los servicios de salud a través del Centro de Higiene Eduardo Liceaga y el Centro de higiene Manuel Domínguez (Piña Romero & Hernández Torres, 2010).

Durante el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas la política social buscó continuar ofreciendo los servicios de salud a través de la creación de centros de asistencia y vacunación a través de la Secretaría de Asistencia Pública (SAP) en 1938, y como elemento que completo a las políticas sociales de ese periodo fue la creación del Departamento de asuntos indígenas (DAI) (Piña Romero & Hernández Torres, 2010).

Fue hasta 1940 cuando se crearon las instituciones que permitieron brindar el andamiaje de la política social, que si bien buscó ser universal, para algunos autores también fue excluyente, como los señala Lomelí (2010) cuando establece que en México se implementó un sistema conservador europeo, que excluyó a una parte de la población generando una fuerte migración nacional e internacional (Uribe Gomez, 2011) ya que se beneficiaban a solo las clases trabajadoras que pasaban a las nuevas industrias, dejando fuera a los grupos que no intervenían en este proceso.

El sistema político de la década de los 40s y 50s otorgó beneficios sociales a las clases obreras para incentivar los procesos de industrialización y a su vez consolidar su legitimación garantizando mínimos niveles de bienestar, en esta etapa se construyeron instituciones importantes como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) que debían brindar servicios de salud preventiva y asistencia pública a los más pobres. En 1948 se creó el Instituto Nacional Indigenista para atender los problemas específicos de este grupo poblacional; después se crearon instituciones para la vivienda y en la década de los 50s y 60s se incluyeron no sólo a los trabajadores urbanos, sino que se crearon categorías de trabajadores como agricultores, comerciantes, artesanos y trabajadores del Estado, fuerzas armadas y petróleo, aunado a ello se buscó a través de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) brindar seguridad alimentaria.

Para la década de los 70s se creó un sistema institucional, legislativo, de infraestructura física y de recursos humanos muy poderoso, organizado alrededor de cinco ámbitos: la educación, la salud, la seguridad social, la seguridad alimentaria, la infraestructura y los servicios urbanos (Jusidman, 2009) aunque en todo este proceso se quedaron fuera los trabajadores que no pertenecían a los sectores del nuevo modelo de desarrollo.

Los programas sociales para el campo buscaron en el discurso de igualdad, justicia e inclusión, un elemento que permitiera controlar a determinados grupos que podían crear problemas sociales, especialmente por el creciente número de pobres, esto generó un cambio en la política social, así en los 70s se crearon dos instituciones importantes enfocadas al desarrollo de las zonas rurales, como la Secretaría de la Reforma Agraria y el Instituto Nacional indígena.

Las políticas implementadas en este momento desarrollaron un discurso que promovía la inclusión, desarrollando programas específicos para la población con mayor vulnerabilidad a través de Programas de Inversiones Públicas para el desarrollo Rural (PIDER) y el Plan Nacional de Zonas deprimidas y grupos marginados (COPLAMAR), estas instituciones buscaban la inserción de sectores deprimidos del campo a la actividad económica, así como también, proporcionar un cierto grado de protección social (Uribe Gomez, 2011). Otro elemento que debe añadirse es que en esta etapa surge el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) que se centraba en apoyar a los pequeños productores agrícolas. En 1982 se creó la Secretaría

del desarrollo urbano y ecología (SEDUE) la cual buscaba reorientar la política ambiental del país.

Con la crisis de los 80s se inicia una etapa que modifica la visión anterior de política social ya que se establece como causa única de la crisis la fuerte intervención pública, que generó una gran ineficiencia y problemas de competitividad internacional, bajo esta perspectiva la política social fue considerada como ineficiente y excesiva, haciendo necesario imponer una nueva racionalidad económica para reducir el gasto público desmedido, y por ende se desarrolló una estrategia de selectividad a través de cada vez mayores mecanismos de focalización y austeridad.

Debido a la crisis de la deuda y a la gran inestabilidad macroeconómica que se presentó en los 80s se generaron altos costos económicos y sociales que no se distribuyeron de forma equitativa, cayendo en mayor medida en los grupos medios y más pobres, especialmente porque los ingresos salariales disminuyeron en mayor medida que los ingresos no salariales (Lustig & Székely, 1997).

En los 90s se presenta una reforma estructural en el país como mecanismo de solución a los problemas generados por la crisis, a través de un proceso de apertura comercial con la firma del Tratado del Libre Comercio, aunado a una reforma agraria que autorizaba la privatización de los ejidos y la eliminación de los subsidios, estos cambios ocasionaron incrementos importantes de la pobreza, especialmente dentro del sector agrícola y en la región sur sureste del país (Lustig & Székely, 1997), lo que hizo necesaria la creación del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) que priorizó la ayuda a los grupos indígenas, los campesinos y los sectores populares urbanos dando origen en 1992 a la Secretaría de desarrollo social (Sedesol), la cual sustituyó a la SEDUE.

A partir de la década de los 90s la política social se basó en la creación de los programas focalizados, debido a los problemas fiscales derivados de la crisis de deuda y por ende a la necesidad de hacer un uso eficiente de los recursos públicos. Durante este periodo los programas sociales dieron prioridad a asistir a la población en pobreza extrema a través de la promoción del capital humano por medio de la educación, para ello se crearon programas de transferencias condicionadas.

Desde sus inicios los programas de transferencias condicionadas dieron prioridad a las zonas rurales y marginadas, lo cual generaba, que gran parte de su población objetivo fueran los grupos indígenas. En el 2003 el Instituto Nacional Indigenista se transformó en la Comisión Nacional para los Pueblos indígenas, éste busco otorgar de infraestructura básica a las comunidades indígenas, así como también acercar los servicios de salud y educación a las comunidades más alejadas.

En el periodo de 2014- 2018 se implementó un programa especial de los pueblos indígenas, desarrollado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), el cual buscaba mejorar sus derechos. Si bien en este periodo se crearon programas específicos de fomento a los derechos, educación, igualdad de género, y apoyo a la infraestructura básica en este grupo vulnerable, estos no han tenido la cobertura suficiente para poder incidir en los indicadores de desigualdad empleados en esta investigación.

Hasta el 2018 la política social del país se fundamentó en los programas de transferencias federales condicionadas extendiendo su cobertura, desvinculándose cada vez más de ser una política contributiva, reduciendo la centralización y focalización de sus acciones hacia los grupos con mayor vulnerabilidad.

3.1 Programas de transferencias federales condicionadas.

Los programas de transferencias condicionadas son aquellos que realizan transferencias monetarias de recursos directamente a los hogares dependiendo de sus características particulares, y del cumplimiento de los requerimientos establecidos en las reglas de operación.

Los programas de transferencias que se analizarán serán aquellos cuyos recursos son aportados por el gobierno federal de forma directa a las familias, por lo que los recursos provenientes de apoyos de otros países o por otros mecanismos no serán considerados, así como tampoco, los recursos de los programas de ayuda a procesos productivos. Los programas gubernamentales que se analizarán serán los siguientes: Prospera, Programa 65 y más, Programa Tarjeta sin Hambre (PAL), y Empleo Temporal.

Cada uno de estos programas no ha tenido un comportamiento estático, ya que han presentado cambios que dejan ver los enfoques que ha asumido la política social y sus formas de instrumentación, por esta razón es importante sintetizar su evolución a través de sus formas de operación.

3.2 De Progresas, Oportunidades a Prospera Programa de inclusión social.

El primer programa de transferencias condicionadas desarrollado en el país fue Progresas, implementado a partir de 1997 como mecanismo para hacer frente a la crisis de 1994-95, siendo un programa de subsidio federal de acciones intersectoriales para la educación, la salud y la alimentación cuyo ejercicio y control quedó estipulado en el Decreto de Egresos de la Federación, coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)¹⁵. Este programa ha tenido diferentes modificaciones, cambiado de nombre en dos ocasiones, como Oportunidades en el 2002, y Prospera programa de inclusión social en el 2014. En 17 años este programa fue coordinado por SEDESOL.

Progresas se diseñó como un programa nacional-local debido a que el gobierno Federal sede a los Estados algunas funciones, como la responsabilidad de la educación básica, la salud, y la operación de los componentes respectivos al programa; y a los municipios solicita el apoyo para la revisión de las localidades a incorporar, así como el apoyo para la cobertura de los servicios de educación, salud, y de productos básicos en comunidades de difícil acceso, siendo el municipio el facilitador operativo del programa. El enlace directo con las comunidades se hace a través de asambleas comunitarias y una promotora voluntaria (SEDESOL, 1999).

El objetivo general del programa en sus inicios fue apoyar a las familias en extrema pobreza con el fin de potenciar sus capacidades y oportunidades para alcanzar niveles más altos de bienestar a través de la mejora en educación, salud y alimentación. Cuando el programa cambia a Oportunidades este objetivo se mantuvo, poniendo un mayor énfasis en la búsqueda

¹⁵ Institución creada el 8 de agosto de 1997 por decreto presidencial para formular, coordinar y evaluar el programa Progresas.

por romper los ciclos de la pobreza intergeneracional¹⁶, con lo cual el programa busco extender su intervención.

Cuando el programa en el 2014 pasa a ser Prospera programa de inclusión social, el objetivo se amplió aún más añadiendo otras dimensiones para mejorar el bienestar, como la prevención de la violencia y la delincuencia, o la promoción de los servicios financieros para proporcionar esquemas de ahorro, seguros de vida y créditos, buscando democratizar la productividad a través del fomento de procesos productivos. Esto se diseñó junto con la búsqueda de mayor cooperación interinstitucional, prueba de ello es que en el 2015 Prospera incluye a la Secretaría de Economía (SE), la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) (Barajas M., 2016) para poder acompañar y apoyar proyectos productivos propuestos por las familias que participaban en el programa.

Tabla 3.1 Comparación de objetivos del Programa Progres-Oportunidades-Prospera-Prospera IS

Sexenio	Ernesto Zedillo	Fox-Calderón	Peña Nieto
Periodo	Progres * 1997-2000	Oportunidades** 2001-2013	Prospera *** 2014-2018
Objetivo	Alcanzar mejores niveles de bienestar con mayores oportunidades en educación, salud y alimentación	Desarrollo de capacidades de educación, salud y nutrición para romper la pobreza intergeneracional	Potenciar las capacidades de la población en condición de pobreza, ampliando su alimentación, salud y acceso a otras dimensiones de bienestar

Fuente: Elaboración propia en base a información obtenida en las reglas de operación del programa analizado. **Nota:** La información corresponde a las reglas de operación de los años 1999*, 2001**, 2017***, y 2019****.

Desde sus inicios el programa se propuso luchar contra las desigualdades económicas y sociales, especialmente las referentes a las inequidades de género, reconociendo que el mejorar

¹⁶ La pobreza intergeneracional es la pobreza generada por las condiciones externas al individuo, especialmente por la falta de acceso a la educación y a la salud que limitan sus oportunidades en su vida laboral.

las condiciones de las mujeres permite beneficiar la posición de todos los miembros de la familia, por lo que este programa hacía dos acciones concretas, primero proporcionaba los recursos directamente a las jefas de familia; y segundo, otorgaba becas diferenciadas a las niñas a partir del nivel secundaria, debido a que es el nivel en donde había más deserción escolar.

3.2.1 Mecanismos de focalización

El énfasis en la focalización desde los inicios del programa fue fundamental, considerando que la asistencia generalizada tiene muy pocos efectos redistributivos, por lo que se desarrolló un programa especialmente dirigido a la población en pobreza extrema, buscando la eficiencia, la no duplicidad de apoyos, y la equidad en función de los recursos con los que el programa disponía. En sus inicios Progresá se enfocó especialmente en las zonas rurales, sin embargo, cuando se convierte en Oportunidades se amplía su acción a hogares de localidades urbanas, megalópolis y zonas metropolitanas (Triano, 2017). La unidad de funcionamiento del programa desde el inicio fue la familia¹⁷, considerándola como:

“El espacio privilegiado para hacer frente a las adversidades económicas y sociales, y en ocasiones el lugar donde residen los factores que tienden a perpetuar de generación en generación la pobreza extrema” (SEDESOL, 1999).

La focalización de las familias se inicia con la identificación de la localidad según su grado de marginación, después se realiza un estudio multivariado¹⁸ sobre el nivel de ingreso de los integrantes mayores de 15 años, el cual permite seleccionar especialmente aquellas familias que no logren cubrir la canasta básica. En este sentido existen algunas críticas que deben ser

¹⁷ El programa considera de forma indistinta la familia del hogar, y señala que la atención del programa beneficiara al conjunto de personas que hacen vida común dentro de la vivienda, unidos o no por parentesco, que comparten gastos de manutención y preparan los alimentos en la misma cocina (SEDESOL, 1999)

¹⁸ A partir de la clasificación inicial de dos grupos, los considerados en pobreza extrema y los que no se encuentran en pobreza extrema. Con el análisis discriminante se crea el indicador “Y” para cada uno de los grupos definidos, y bajo los principios estadísticos de minimización de varianza intra grupo y maximización de distancia entre grupos, se busca el mejor indicador “Y” que, en promedio, permita identificar la combinación lineal de variables que ofrezca la caracterización más homogénea entre hogares de un mismo grupo, a la vez que diferencie lo más posible a los hogares de uno y otro grupo. Para ello se maximiza una medida estándar de separación en la que se calcula la diferencia entre los indicadores “Y” de cada grupo dividida por la desviación estándar conjunta. Al indicador “Y” se le denomina función discriminante, y dado que está construido a partir de las características de los hogares permite obtener un puntaje o valor asociado para cada una de tales características. De esta forma, a partir de la función discriminante se construye el sistema de puntajes que permite asignar a cada hogar un nivel de carencias.

consideradas, especialmente las planteadas por Julio Boltvinik (2019), que señalan que este enfoque no considera variables de bienestar ni de necesidades básicas insatisfechas, así que solo se elaboró con un conjunto de variables heterogéneas como número de personas menores de años, ocupación del jefe de familia, presencia de discapacitados, etc. Así como otra crítica al respecto es que no existe claridad conceptual en la relevancia de los ponderadores utilizados para la evaluación de los hogares que deben o no incluirse en el programa.

En las reglas de operación del programa del 2012 se señala que las familias que se seleccionarán será aquellas que tengan un ingreso menor a la línea de bienestar mínimo (LBM), prioritariamente aquellas que estén conformadas por integrantes menores de 22 años (SEDESOL, 2012), esto se debe a que para ese año los programas educativos amplían su población objetivo al incorporar al programa a los estudiantes de educación media superior.

Otro cambio que tuvo el programa en términos de focalización, fue el hecho de que para la selección de las localidades se planteó no solo considerar el índice de marginación, sino también considerar el índice de rezago social elaborado por el Consejo de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el índice de marginación del Consejo Nacional de Población (CONAPO), e información proporcionado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Cabe señalar que los comités técnicos estatales del programa también tuvieron la facultad de proponer localidades específicas de intervención según evaluaciones.

Una vez seleccionadas las localidades se aplicaba la Encuesta homogénea Nacional para el contexto rural y urbano (SEDESOL, 2012), la cual para el 2016 cambió al Cuestionario Único de Información Socioeconómica e Información Complementaria PROSPERA, y la Encuesta de Características Socioeconómicas de Hogares (SEDESOL, 2017), en esta se establece como población objetivo aquellos hogares con ingresos per cápita inferiores a alguna línea de referencia como son: la de Bienestar Mínimo (LBM)¹⁹, la de Bienestar Mínimo ajustada

¹⁹ Equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes.

(LBMa)²⁰, la de Verificaciones Permanentes de Condiciones Socioeconómicas (LVPCS)²¹ y la de Bienestar (LB)²².

Esta búsqueda por mejorar los mecanismos de focalización por parte de los programas desde Progresá hasta Prospera, se establecieron con el objetivo de alcanzar una mayor eficiencia, pero perdieron de vista que, dada la realidad del país, este problema es creciente por lo que ahora tiene un campo de intervención bastante amplio, prueba de ello es el porcentaje de personas atendidas en el país para el 2015 llegó a representar al 20.57%²³ del total de la población.

3.2.2 Tipos de apoyos del programa

El programa desde su inicio consideró tres tipos de apoyos condicionados: los apoyos educativos, los de atención a la salud, y los apoyos para mejorar el consumo alimentario, con lo cual se esperaba que el programa no fuera asistencialista, es decir, se buscó que sus resultados perduraran más allá de la intervención del programa, a través del incremento de las capacidades básicas de las personas que viven en pobreza extrema, considerando el apoyo como una inversión, con lo que se estableció que este programa fuera más estructural que asistencial.

A partir del 2006 se incorpora un apoyo para los adultos mayores, y para el 2007 además se agrega el apoyo energético y el apoyo alimentario vivir mejor; sin embargo, para el 2012 el apoyo energético y el denominado vivir mejor desaparecen y en su lugar se crea el monto de apoyo alimentario complementario. Con Oportunidades también se crea el apoyo infantil, el cual a partir del 2009 se estableció que las familias no podrían recibir más de 3 apoyos por concepto del “apoyo infantil”, quedando sujeto al monto máximo de recursos recibidos por becas.

²⁰ Es la línea de bienestar mínimo que se ajusta según el INPC.

²¹ La línea de Verificaciones Permanentes de Condiciones Socioeconómicas es la que se establece según la estimación de un ingreso establecido para la incorporación, reincorporación y permanencia de un hogar en el Programa

²² La línea de Bienestar equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes

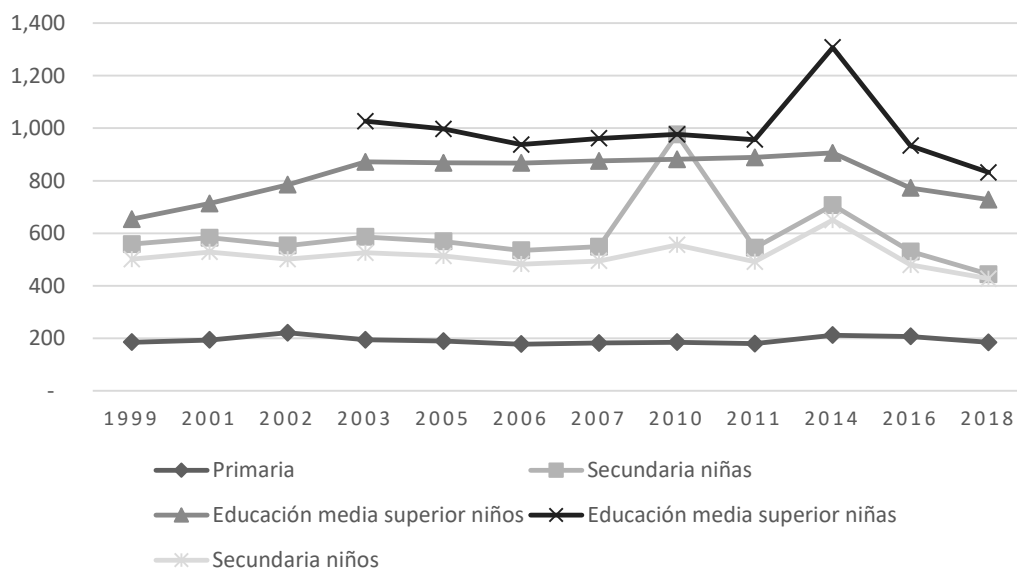
²³ Este dato se obtuvo estimando un promedio de 4 integrantes por familia, considerando que el número de familias activas del periodo Septiembre – Octubre del 2015 reportada a la fecha de corte del 15 de marzo del 2016 por el Programa de Inclusión Social Prospera fue de 6, 168, 900 y la población total del país según datos de INEGI para el 2015 era de 119, 938, 473 personas.

3.2.2.1 El apoyo Educativo

En lo que se refiere al apoyo educativo, este consiste en una beca y un apoyo para útiles escolares, en sus inicios se otorgaba a todos aquellos que cursaran de tercero de primaria a tercero de secundaria en una modalidad escolarizada, y que tuvieran una edad menor a los 18 años; sin embargo, a partir del 2003 se incrementó la población objetivo al otorgar becas a los menores de 22 años que cursen la educación media superior, y a los que cursen los primeros dos años de educación básica, sin embargo, este último apoyo solo se aplicó a las localidades con menos de 2,500 habitantes.

El promedio de los apoyos educativos por grado escolar ha tenido variaciones, ya que las transferencias que se han otorgado en el nivel de primaria se han mantenido casi constantes en el tiempo en términos reales, mientras que los apoyos en los demás niveles a partir del 2014 descendieron de forma importante (Gráfica 3.1).

Gráfica 3.1 Promedio de becas educativas (2013=100)



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por las reglas de operación del programa Progresá-Oportunidades-Progresá publicados por el Diario Oficial de la Federación.

En el 2003 se inició un esquema de puntos según el esquema escolar que se seleccionara, con ello al término de la educación media superior se otorgaba un apoyo educativo denominado jóvenes con oportunidades, el cual según los puntos acumulados se convertían en dinero, los cuales se depositaban en una cuenta de ahorro; sin embargo, a partir del 2012 se fijaron los montos a \$4, 256, alcanzando su máximo nivel en el 2017 con un apoyo de \$5, 246, aunque debe señalarse que en los años posteriores este apoyo se eliminó.

3.2.2.2 El apoyo a la alimentación

Otro de los apoyos importantes del programa fue el que se otorgaba para la alimentación, cuyo objetivo consistía en mejorar la cantidad y la diversidad de su consumo de alimentos para con ello elevar su estado nutricional, especialmente de los niños menores de 5 años y mujeres embarazadas. El monto de este apoyo fue mensual, único por familia, y durante el periodo de 1999 al 2005 era independiente de la localidad de residencia, del tamaño y composición de la familia alcanzando un monto máximo en el 2011 de \$238 (2013=100). En el 2012 se estableció un apoyo alimentario complementario con el propósito de compensar a las familias beneficiarias por el efecto del alza internacional de los precios de los alimentos (SEDESOL, 2012).

En el 2016 los apoyos monetarios se dividieron según corresponsabilidad y sin corresponsabilidad, el primero asumió un esquema de apoyos de total cobertura en los servicios de educación, salud y alimentario; mientras que el segundo solo correspondió a los componentes alimentarios y de vinculación (SEDESOL, 2016), con ello se buscó contribuir al logro de los objetivos de la cruzada contra el hambre establecida en el 2013, sin embargo, a partir del 2016 los apoyos monetarios en alimentación disminuyeron en términos reales, alcanzando un monto en el 2018 de \$110 (2013=100).

Según el informe publicado por el CONEVAL, del periodo del 2008 al 2010 la carencia por alimentación se incrementó, reduciéndose entre el periodo del 2010 al 2016, haciendo que como resultado final esta carencia se halla mantenido sin cambios reales, con lo que para el 2016 alrededor de 24.6 millones de personas se encontraban con esta carencia (CONEVAL, 2019) y con menores apoyos monetarios en términos reales para adquirir alimentos con alta

densidad en nutrientes ya que suelen tener precios más elevados con respecto los alimentos de alta densidad energética.

3.2.2.3 El apoyo a la Salud

El tercer componente del programa es el de la salud, que en sus inicios buscó cuatro estrategias que consistían en: 1) proporcionar de manera gratuita un paquete básico de servicios de salud; prevenir la desnutrición de los niños desde la etapa de gestación proporcionando un suplemento alimenticio; 2) fomentar el autocuidado de la salud de las familias y de la comunidad mediante información y capacitación en materia de salud, nutrición e higiene; 3) reforzar los servicios de salud para satisfacer la creciente demanda (SEDESOL, 1999).

Para el 2013 se diseñó un modelo de salud de operación por área geográfica, debido a los diferentes requerimientos que se presentan entre los espacios rurales y los espacios urbanos.

3.2.2.4 Otros apoyos complementarios del programa y montos máximos

De los apoyos complementarios al programa que se fueron añadiendo fueron los apoyos a adultos mayores, que se incorporó a partir del 2007, y que consistía en brindar un apoyo monetario mensual a todos los adultos mayores que formen parte de las familias beneficiarias, con una edad de 70 años o más, para mejorar sus condiciones de vida (SEDESOL, 1999), y que no fueran atendidos por el programa de pensión para adultos mayores (SEDESOL, 2018).

Desde el surgimiento del programa se establecieron montos máximos de apoyos monetarios mensuales que se les otorgaban a las familias cada bimestre de forma directa. Los apoyos proporcionados a las familias por parte del programa variaban según las características de los integrantes, los apoyos máximos en un hogar en sus inicios era de \$1,493, mientras que para el 2018 llegaban a ser de \$2, 322²⁴.

²⁴ Estas cifras son valores reales a precios del 2013.

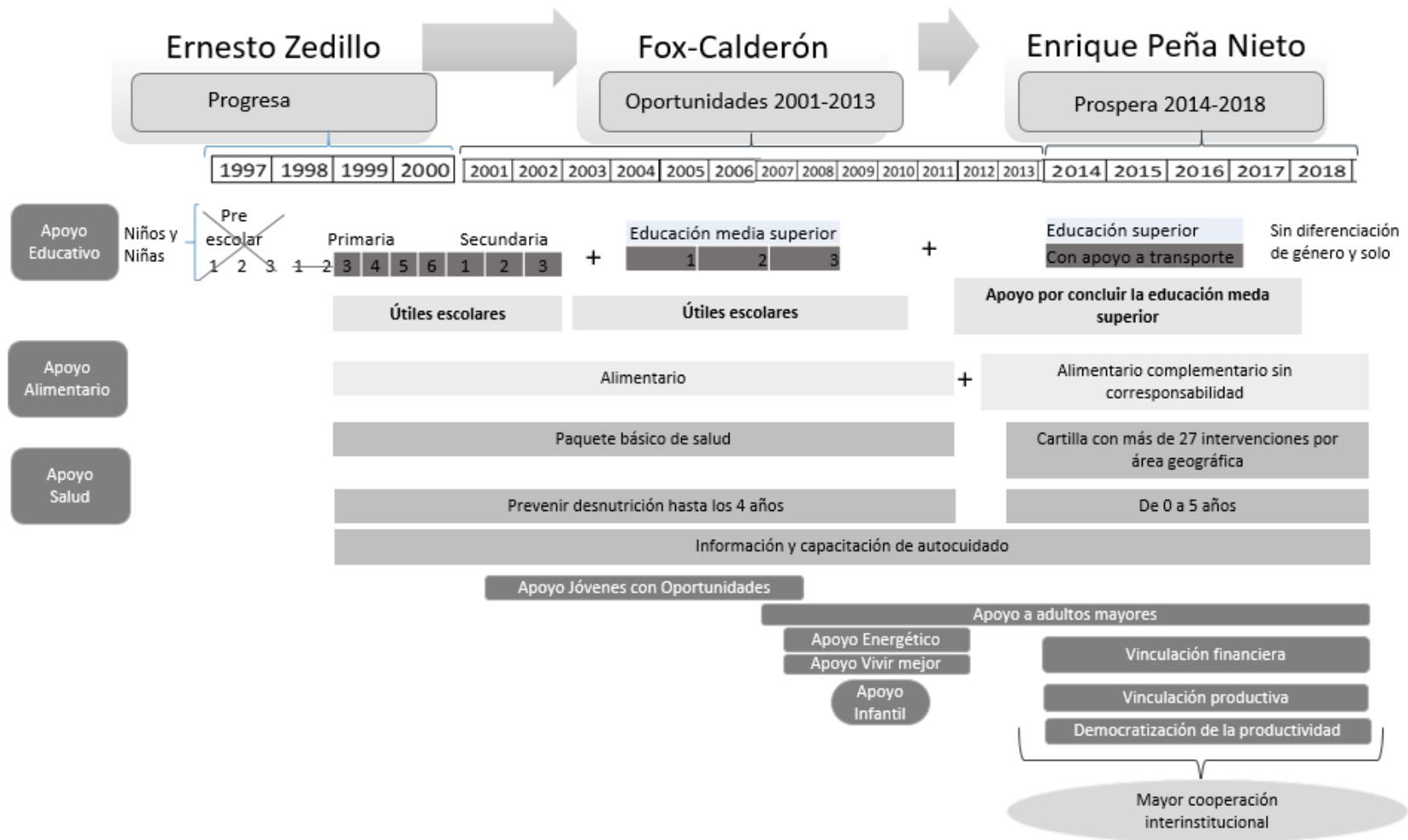
Si se comparan los montos máximos que recibían las familias con becarios de educación básica con respecto a la línea de Bienestar (LB), es decir, con la cantidad de recursos que requiere una persona mínima al mes para adquirir una canasta alimentaria y no alimentaria en una zona urbana, se puede apreciar como los apoyos máximos no llegan a cubrir más que el 70% en promedio de lo que una persona requeriría para alcanzar esta línea.

Uno de los elementos que caracteriza a los programas de transferencias condicionadas es el de mantener un nivel de ingreso mínimo para solo satisfacer las necesidades fundamentales. El hecho de que el conjunto de transferencias no permitan cubrir los requerimientos mínimos de una persona podría explicarse si se considera que el programa asiste a menores que se encuentran estudiando en la educación primaria y la educación secundaria, y sus requerimientos sean menores que los de un adulto, y por tanto estos recursos si hayan sido suficientes para incrementar la tasa de escolaridad en esos niveles, sin embargo, en la educación media y superior este indicador no se ha mejorado por la falta de recursos requeridos por este grupo de edad, y por los requerimientos específicos de los hogares que viven por debajo de la línea de bienestar mínimo, que para el 2016 representaban un poco más de 1 millón de personas de entre 3 y 17 años (CONEVAL, 2019).

A través de la evolución del programa Progres-Oportunidades-Prospera se puede observar que desde sus inicios buscó combatir las desigualdades que no dependen del individuo, y que parecen ser generadas por la mala fortuna de nacimiento en condiciones que no ofrecen la posibilidad de acceder a la educación, a la alimentación y a los servicios de salud, considerados bienes preferentes, y por tanto que deben ser cubiertos por la política social.

Las modificaciones por las que ha atravesado el programa Progres-Oportunidades-Prospera se han basado en la mejora de sus mecanismos de focalización, sin embargo, al ir incorporando una mayor cantidad de apoyos (obsérvese esquema 3.1) y condicionalidades ha ido a su vez expandiendo su cobertura, pasando de los espacios rurales a los urbanos, y a zonas con mayores niveles de violencia. En el proceso de evolución del programa se fue poniendo un mayor énfasis en la diferenciación de los apoyos según características particulares de las familias, y con ello se generaba una diferenciación en las corresponsabilidades.

Esquema 3.1 Evolución del Programa Progres-Oportunidades-Prospera



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por las reglas de operación del programa Progres-Oportunidades-Prospera publicados por el Diario Oficial de la Federación.

3.3 Programa 65 y más

El Programa 70 y más inicio en el 2006, modifíco sus reglas de operación en el 2013 y se transformó en el programa 65 y más, con lo cual incremento su población objetivo de forma importante, no solo al reducir el nivel inferior de edad para participar en el programa, sino también porque se debe considerar que se ha incrementado la esperanza de vida de la población²⁵ en el país, lo que tiene efectos directos sobre el total de población beneficiada.

El programa de 65 y más es un programa de pensiones no contributivas, que además proporciona el apoyo de instituciones de salud (Seguro Popular), así como del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam) y aquellas que ofrecen actividades productivas y ocupacionales para la población objetivo del programa (SEDESOL, 2018), con lo que este programa ofrece transferencias no monetarias que pueden tener una incidencia importante en el bienestar de los hogares.

El objetivo inicial del programa fue el mejorar las condiciones de vida de los Adultos Mayores de 70 años y más que habitan en zonas rurales en localidades de hasta 2,500 habitantes en todas las entidades del país, pero a partir del 2012 dicho programa se extendió a todas las localidades, por lo que en ese año llegó a atender a 2.8 millones de personas (SEDESOL, 2013), y para el 2018 ya apoyaba a 5.3 millones.

La importancia de este programa se encuentra en que los adultos mayores en México se caracterizan por una tasa de participación relativamente elevada (comparada con la tasa de participación en países desarrollados), tasas de desempleo relativamente bajas, pero aunado a niveles bajos ingresos. La situación se agrava si se considera que solo el 23 % de las mujeres y 40% de los hombres tienen acceso a una pensión contributiva. Pero lo más grave de todo es que 26% de las personas adultas mayores no tienen ni pensión contributiva ni apoyo de programas sociales (Secretaría del bienestar, 2020).

²⁵ El incremento de la población mexicana de 70 años y más pasaron de 3.1 millones en el 2000 a 4.8 millones en el 2012, aumentando en más del 50%, y el pronóstico es que para el 2050 se presentará una proporción de 85 adultos mayores de 70 años por cada 100 menores de 15 años.

Uno de los requisitos que se solicitaban para recibir los beneficios del programa además de la edad, era no recibir apoyos del programa Oportunidades-Prospere y cumplir con la documentación solicitada.

El programa 65 y más otorgaba apoyos bimestrales que en el 2014 ascendían a \$525 pesos mensuales, y para el 2018 ascendían a 580 pesos.

3.4 Programa de Tarjeta sin hambre.

El programa de Apoyo Alimentario se implementó en el 2009 enfocándose en la población en pobreza extrema que no es atendida por el programa Oportunidades (Huesca Reynoso, López Salazar, & Palacios Esquer, 2016), en un contexto de crisis económica en donde los precios de los alimentos básicos se incrementaron de forma importante²⁶, y que para el periodo del 2014 al 2018 se transformó en el Programa de Tarjeta sin hambre promovido por el Programa Nacional México sin Hambre, dicho programa contribuye a mejorar el acceso a la alimentación mediante la entrega de apoyos monetarios mensuales que en el 2014 ascendían a \$310, con un apoyo alimentario complementario de \$130, apoyo de Sedesol de \$88, y de \$115 por cada niño o niña de 0 a 9 años, teniendo un tope máximo de 3 apoyos por este concepto; estos apoyos no se han modificado.

En sus inicios este programa apoyó a 250 mil familias a través de tarjetas de transferencias monetarias con la cual podían adquirir 14 productos básicos con alto valor nutricional a precios preferenciales en las tiendas Diconsa.

La población objetivo del Programa son los hogares urbanos y rurales cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de educación, alimentación y/o salud que no son atendidos por el Programa Oportunidades (Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2018).

²⁶ De la primera quincena de enero del 2009 a la primera quincena del 2018, el índice subyacente de alimentos, bebidas y tabaco se incrementó en un 55.11% según la estimación de la calculadora de inflación de Banco de México.

El programa Tarjeta sin Hambre es un programa de transferencias monetarias no condicionadas enfocadas en atender a la población en pobreza extrema y que no se orienta a la formación de capacidades. Este programa en el 2016 se convirtió en una fracción del programa Oportunidades-Prospera, ya que las operaciones de este programa están a cargo de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

3.5 Programa de Empleo Temporal

El caso del Programa de Empleo Temporal, este busca contribuir al bienestar de hombres y mujeres de 16 años o más, que enfrentan una reducción de sus ingresos, y de la población afectada por emergencias mediante apoyos económicos temporales por su participación en proyectos de beneficio familiar o comunitario, otorgando un apoyo económico consistente en jornales equivalentes al 99% de un salario mínimo general diario vigente (SEDESOL, 2018).

El programa de empleo temporal (PET) es un programa que surgió durante la crisis económica de 1995 como apoyo del ingreso familiar, con el objetivo de complementar el ingreso de la población con baja demanda laboral a través de la construcción de infraestructura social básica y actividades productivas en zonas rurales y de alta marginación.

El PET fue creado como un programa contra cíclico, así como los cambios en la estructura productiva y las condiciones específicas en el entorno geográfico, como consecuencias por desastres naturales o situaciones de violencia, que justifican la aplicación de programas que promuevan y complementen el ingreso.

A partir de 2001 este programa sufrió modificaciones en la aplicación de sus recursos, ya que se implementaron tres modalidades que van del PET normal al PET emergente y/o PET inmediato. Al primero históricamente se ha llegado a asignar entre 50 y 80% de los recursos totales de obras productivas de beneficio comunitario, dependiendo del año, así como a obras productivas y de beneficio familiar y, adicionalmente, a otro tipo de infraestructura social básica. El segundo, el PET emergente, con recursos asignados inicialmente de 20% para casos de desastres naturales, comenzó a operar por acuerdo de la Comisión Intersectorial de Gasto Financiamiento (CIGF) con base en las reglas de operación del Fondo Nacional de Desastres Naturales (Fonden). A partir de 2003 el PET inmediato se diferenció respecto del emergente para atender zonas rurales que demandaran inmediata y prioritaria aplicación de recursos sin

calendarizaciones, definición para jornales y materiales y el número máximo de jornales por año (Martínez L., 2011).

En el 2009 surge el programa de empleo temporal ampliado, debido a los problemas de cobertura que tenía para hacer frente a la pérdida de poder adquisitivo con el fin de incrementar los ingresos de la población más vulnerable, por lo tanto se extendió hacia las zonas urbanas, alcanzando un presupuesto de 2, 200 mdp con los cuales se buscaba apoyar a 250, 000 personas, cifra que se queda bastante corta cuando se estimaba que aproximadamente en el país se encuentran 2.4 millones de personas desocupadas (Galhardi, 2009).

El PET tiene como objetivo el contribuir al bienestar de hombres y mujeres de 16 años o más, que tienen una reducción de sus ingresos, y de la población afectada por emergencias mediante apoyos económicos temporales por su participación en proyectos de beneficio familiar o comunitario (SEDESOL, 2018).

El PET es un programa de coordinación interinstitucional ya que recibe recursos del ramo 20 por la participación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), del ramo 09 de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT) y del ramo 16 de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) que emiten las reglas de operación del Programa. En el 2009 se incorporó La Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), por medio de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo (SNE). A la SEDESOL, SCT y SEMARNAT les corresponde la generación de empleos temporales, mientras que a la STP le corresponde apoyar en la identificación y canalización de solicitantes de empleo susceptibles de ser beneficiarios del PET (Galhardi, 2019).

La permanencia de los participantes en el Programa es transitoria ya que depende del proyecto, no pudiendo exceder los 132 jornales, aunque cabe señalar que la entrega de apoyos no es por el tiempo transcurrido.

Entre enero y el 25 de julio del 2009, el PET realizó 13.084 proyectos de beneficio comunitario con una inversión de 1.637 millones de pesos. La SEDESOL benefició a 124.508 personas, principalmente en proyectos de infraestructura básica. La SEMARNAT amplió su radio de acción a localidades mayores de 15.000 habitantes incorporando a beneficiarios de zonas urbanas, con los cuales lleva a cabo proyectos de reforestación, manejo de residuos y mantenimiento de áreas verdes; beneficiando a 80.040 personas. La SCT realiza acciones de

conservación y reconstrucción de caminos rurales, utilizando mano de obra local. En los primeros meses de 2009 llegó a beneficiar a 301.260 personas.

Han pasado 24 años desde la aplicación del PET y sus efectos en términos de desigualdad se han ido reduciendo en el tiempo a pesar de su progresividad, esto puede explicarse por la reducción presupuestal.

De 1995 al 2000 el presupuesto otorgado al PET se fue incrementando, con lo que se llegó a atender a un número importante de la población de las localidades marginadas (20% aprox.), sin embargo, a partir del 2000 al 2003 el presupuesto fue descendiendo de forma importante en un -65.8% (UAM, 2004).

Todos los programas mencionados, no solo contribuyen con aportaciones monetarias, sino también realizan apoyos en bienes y servicios que benefician a las familias, pero debe señalarse que en esta investigación solo se considerarán los apoyos monetarios.

3.6 Estudios de incidencia y desigualdad en México

Existen múltiples y diversas investigaciones que abordan el tema de la desigualdad en México, sin embargo, en este apartado solo se considerarán aquellos que relacionan a la desigualdad con la política social a través de las transferencias.

Uno de los trabajos que muestra el peso que han tenido las transferencias en el ingreso de los hogares del país es el realizado por Jusidman (2009), en donde a través de estadística descriptiva encuentra que para el 2002 las transferencias representaban un 12.4% del ingreso de los hogares, mientras que para el 2006 su peso relativo se incrementó de forma importante, representando el 36.3% de sus ingresos totales.

El incremento relativo de las transferencias pudo incidir en la reducción de la desigualdad, como lo muestra el trabajo realizado por Cortés (2012), ya que del periodo del 2000 al 2002 hubo una disminución de la desigualdad a través de la disminución del Gini, que podría explicarse por el fuerte crecimiento del programa social Oportunidades, el cual tuvo efectos significativos en la pobreza monetaria y en la distribución de ingresos debido a su adecuada focalización, sin embargo, señala que para dotar de mayor verosimilitud esta hipótesis

es necesario emprender investigaciones adicionales dirigidas a evaluar su impacto, siendo este elemento un área de oportunidad para esta investigación.

Cortés y Vargas (2017) señalan que la estabilización del flujo en los ingresos monetarios de los hogares pobres se ha presentado por las transferencias otorgadas por el programa Progres-a-Oportunidades-Prospera, lo que ha ayudado a la reducción de la desigualdad.

Un planteamiento alternativo, que trata de explicar las causas de la reducción de la desigualdad presentada en el país es el de Esquivel, Luistig y Scott (2010), ya que señalan que la reducción del Gini a partir del 2002 se deriva de una pérdida en la participación relativa del décimo decil, lo que puede deberse al excedente relativo de población con educación terciaria; lo que implicaría que la reducción en la desigualdad del país está más relacionada con los cambios en la oferta y demanda relativa de mano de obra calificada que con la incidencia de los programas gubernamentales de lucha contra la pobreza como Oportunidades (Camacho & Cortés, 2012).

A partir de este punto surge la pregunta de cuáles han sido las causas que hicieron que la desigualdad en los últimos años disminuyera, una respuesta la aporta Esquivel (2015) señalando que existen 3 elementos que pueden explicar este fenómeno, por una parte, las remesas que reciben los hogares de bajos ingresos se incrementaron; así como también, los programas sociales tuvieron una mejor focalización; por último, debe considerarse que durante este periodo hubo una menor desigualdad de ingresos salariales. A partir de estos elementos se puede decir que las transferencias, tanto públicas, como privadas, han incidido de forma importante en la reducción de la desigualdad de ingresos.

Manzanares (2013) plantea que las remesas durante el periodo del 2006 al 2010 fueron mayores que las transferencias derivadas por los programas sociales, tanto en los espacios rurales como en las ciudades, esto representa un problema, como lo señala Barajas, Chami, Fullekamp & Garg (2010) al plantear que el gran peso de las remesas sobre la desigualdad incrementa la vulnerabilidad de las comunidades a los choques externos.

En los últimos años las transferencias públicas han buscado tener una mayor incidencia en la reducción de la desigualdad económica, sin embargo, debe evaluarse en qué medida lo han hecho, viendo la incidencia de los diferentes programas sociales en las regiones entre los diferentes grupos poblacionales.

Las incidencias de los programas de transferencias sobre la desigualdad suelen analizarse a través del estudio de los programas o servicios específicos. Un estudio importante en este sentido es el realizado por el Colegio de México que buscó explicar a la desigualdad territorial por las carencias educativas, concluyendo que las políticas como el otorgamiento de becas para reducir los costos económicos de asistir a la escuela resultan insuficientes para reducir la desigualdad, concluyendo que es indispensable que el Estado garantice la calidad educativa de todos los niveles, desde el diseño institucional hasta la dotación de recursos materiales y humanos, para que se dejen de reflejar las diferencias socioeconómicas del espacio donde se inscribe (El Colegio de México, 2018).

Otro trabajo importante que realizó la evaluación de las transferencias del programa 70 y más en sus efectos sobre la desigualdad y la pobreza para la población objetivo de este programa, fue el de Scott (2005), el cual estimó los beneficios y los costos por decil poblacional mediante simulaciones, concluyendo que existe una cobertura truncada para la población más vulnerable, con una incidencia regresiva.

La relación que existe entre la política social y la desigualdad tiene diferentes expresiones entre los espacios geográficos del país, como lo demuestra el trabajo de Manzanares (2013), este autor a través de un modelo econométrico de regresión ponderada geográficamente estimó algunos indicadores para evaluar los cambios en la distribución del ingreso a través de las transferencias (público y privadas) y su incidencia en la reducción de los niveles de pobreza. Para el análisis de las transferencias públicas este autor consideró los programas Oportunidades (POP), Procampo, 70 y más, el programa de apoyo alimentario y el programa de empleo temporal por ser los más representativos en materia de transferencias sociales gubernamentales, concluyendo que las transferencias públicas son mayores en las zonas rurales durante el 2006 por lo que durante este periodo estos programas fueron progresivos debido a que en estos espacios hay una mayor incidencia de la pobreza rural, sin embargo, para el 2010 se tuvo un

mayor crecimiento de las transferencias a las zonas urbanas, con lo cual se corrigió parcialmente el sesgo que favorecía desproporcionadamente al área rural.

Específicamente para el programa POP se han realizado muchas evaluaciones sobre sus efectos debido a su larga duración y al creciente peso que fue teniendo dentro de la política social, en donde se pueden destacar tanto aspectos positivos como aspectos negativos según el enfoque seleccionado, ya sea por la eficiencia en la cobertura, la progresividad, los niveles de transferencias, la inclusión de nuevos componentes, entre otros, pero especialmente sus efectos sobre la pobreza, y en menor medida se han hecho evaluaciones sobre su incidencia en la desigualdad.

En el trabajo de Yaschine (2019) se señala que el POP se convirtió en una pieza estructural de la política social concentrando una quinta parte del presupuesto total asignado para la reducción de la pobreza, pero a pesar de ello en el 2016 solo benefició al 85% de su población objetivo, la cual en su mayoría se ubicaba en la región sur-sureste del país más el Estado de México, mostrando entonces los errores de exclusión; concluyendo que dentro de los aspectos positivos del POP se han encontrado incrementos en los años de escolaridad especialmente en las niñas y en los grupos indígenas, mejorando con ello algunos indicadores de salud (peso, talla y anemia), pero también presentando aspectos negativos en el sentido de que no existe evidencia de mejoras en la movilidad social, ni en la calidad de los trabajos para los hogares beneficiados, así como tampoco se ha podido alcanzar el tamaño ni la infraestructura suficiente para cubrir al total de su población objetivo y potencial.

Un estudio que destaca por analizar el impacto de las transferencias del POP en la salud de la población indígena, es el realizado por Rosángela Bando y Lopez-Calva (2005), los cuales señalan que la mayoría de las evaluaciones hechas al programa POP no se han centrado en diferenciar su impacto entre la población indígena y la no indígena, por lo que estos autores buscaron evaluar sus impactos haciendo esta distinción empleando datos Panel de la encuesta ENCEL²⁷ de 1998 al 2000, encontrando que si existe un efecto diferencial de las transferencias monetarias entre los grupos indígenas y no indígenas, debido a un efecto precio e ingreso, aunque esta conclusión se modifica si se consideran diferentes grupos de edad.

²⁷ Encuesta de Evaluación de los hogares, Cuestionario del hogar.

Un análisis similar al planteado anteriormente, desarrollado por López-Calva y Harry Anthony Patrinos (2007), también buscó evaluar el impacto de las transferencias monetarias en la población indígena en México, especialmente en su incidencia sobre la escolarización y el trabajo infantil, encontrando que los niños indígenas tenían mayor probabilidad de trabajar en 1997 que de estudiar, sin embargo, esta tendencia se invierte después del tratamiento en el programa, así como también, se observa una mejoría en el rendimiento escolar.

Las pocas evaluaciones hechas sobre el impacto del programa en la población indígena, puede deberse a que este grupo poblacional no se presenta específicamente como su población objetivo, sin embargo, al ser el programa más importante de combate a la pobreza, la importancia de este grupo poblacional está implícita, ya que la población indígena tiene una tasa de pobreza 4 veces mayor a la general, siendo este un grupo de la población que se caracteriza por ser marginado y excluido de todo avance en materia de bienestar económico y social (Esquivel, 2015).

Algunas investigaciones señalan que la incidencia del POP en sus inicios fue mayor, y con el tiempo ha reducido su impacto, y por tanto siendo menos eficiente, como señala Rodríguez (2019) el POP surgió con el objetivo de redistribuir recursos a la población en pobreza extrema, pero en su diseño nunca se consideró el hecho de ser la única estrategia de combate a la pobreza, por lo que en sus inicios fue un programa innovador, pero ante la ampliación de sus componentes y responsabilidades se ha visto limitado, debido a la falta de sustento analítico para la creación de éstos, y la escasa evaluación de sus nuevos componentes y sus impacto.

Levy y otros diseñadores del programa pensaron que la mayor incidencia en los efectos redistributivos del gasto social se incrementaba al evitar los errores inclusión y exclusión, con lo que evidenciaban la importancia de la focalización, para evaluar estos aspectos, Valencia y Jaramillo (2019) emplearon tres índices; Suficiencia (S), Eficiencia (E), y cobertura (C), con base en ellos concluyeron que para que el POP tuviera mejores resultados haría falta duplicar el padrón de beneficiarios y los apoyos, ya que más de la mitad de los hogares beneficiados no son pobres extremos, y menos de la mitad de los pobres extremos del país no son incluidos, en este análisis solo evalúan la incidencia del programa sobre la pobreza, pero no sobre la desigualdad.

En términos de Eficiencia, Esquivel, Lustig y Scott (2010) señalaron que el POP es un ejemplo de “eficiencia redistributiva”, ya que con apenas 0.36 del PIB y 4% del gasto redistributivo, el programa generó el 18% del cambio en el Gini posterior a la transferencia.

Existen otras investigaciones del POP que analizan específicamente su eficiencia en términos de sus diferentes apoyos, ya sea en salud, educación, alimentación, a adultos mayores, y otros apoyos productivos, como lo son el trabajo de Banegas y Mora (2012), Czarnecki (2017), Scott (2005), entre otros, sin embargo, en su mayoría resaltan los efectos en la pobreza, la marginación, pero no en la desigualdad. Debe señalarse que en esta investigación se evaluará la incidencia de 4 programas de transferencias, aunque es notorio que el POP destaca debido a que ha sido el centro de la política social.

En síntesis, se puede apreciar que las evaluaciones hechas al POP muestran efectos diferenciados especialmente sobre los niveles de eficiencia o no del programa en la redistribución de los recursos y por tanto en su progresividad, por lo que esta investigación pretende abonar sobre estos resultados, especialmente en una de las regiones del país con grupos poblacionales de mayor vulnerabilidad.

Una vez revisado brevemente las diferentes investigaciones que relacionan la política social a través de los programas de transferencia y la desigualdad, surge la pregunta sobre cuáles han sido las principales técnicas que permitieron obtener dichos resultados.

La mayor parte de las investigaciones que se han realizado en el país han tenido diferentes enfoques, y objetivos, sin embargo en su mayoría han empleado el índice de Gini para mostrar los cambios en la distribución del ingreso antes y después de impuestos y transferencias, como en los trabajos de Lustig, Pessino, & Scott (2013), Esquivel (2010); algunos índices como el de Theil fueron aplicados por Brosio, Jiménez y Ruelas (2017) para evaluar la desigualdad personal y regional del país; Otros índices como el Kakwani, el Reynolds Smolensky y el coeficiente de concentración fueron aplicados para México y América Latina por Lustig (2017); mientras que el índice de Atkinson ha tenido una menor aplicación, sin embargo, en el trabajo de García, Fuentes y Montes (2012) se calculó este índice para mostrar la evolución de la desigualdad y la polarización económica del país, aunque no se relacionó con la política social, estos autores plantearon la importancia de emplear este índice al realizar investigaciones a escala

regional, debido a que existen ciertas desigualdades en relación con los promedios nacionales, y algunas entidades muestran desviaciones extremas y por tanto mayores desequilibrios en términos de justicia social (García Andrés, Arón Fuentes, & Montes, 2012).

CAPÍTULO IV. DESCRIPCIÓN SOCIOECONÓMICA DE LOS ESTADOS DE LA REGIÓN SUR-SURESTE DE MÉXICO EN 2016 Y 2018

El modelo de desarrollo en el país ha sido altamente desigual, situación que se profundiza en la región sur-sureste, al ser un espacio socioeconómico fragmentado del crecimiento económico nacional, caracterizado por altos niveles de pobreza, marginalidad y desigualdad en los 9 estados que la conforman: Guerrero, Oaxaca, Puebla, Chiapas, Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo.

Para tener una mayor claridad sobre el contexto en el que se presentan los patrones desiguales de ingresos dentro de la región sur-sureste se debe iniciar por comprender la estructura poblacional, su evolución y sus principales características sociodemográficas y económicas, dichos elementos se analizarán a continuación.

4.1 Población

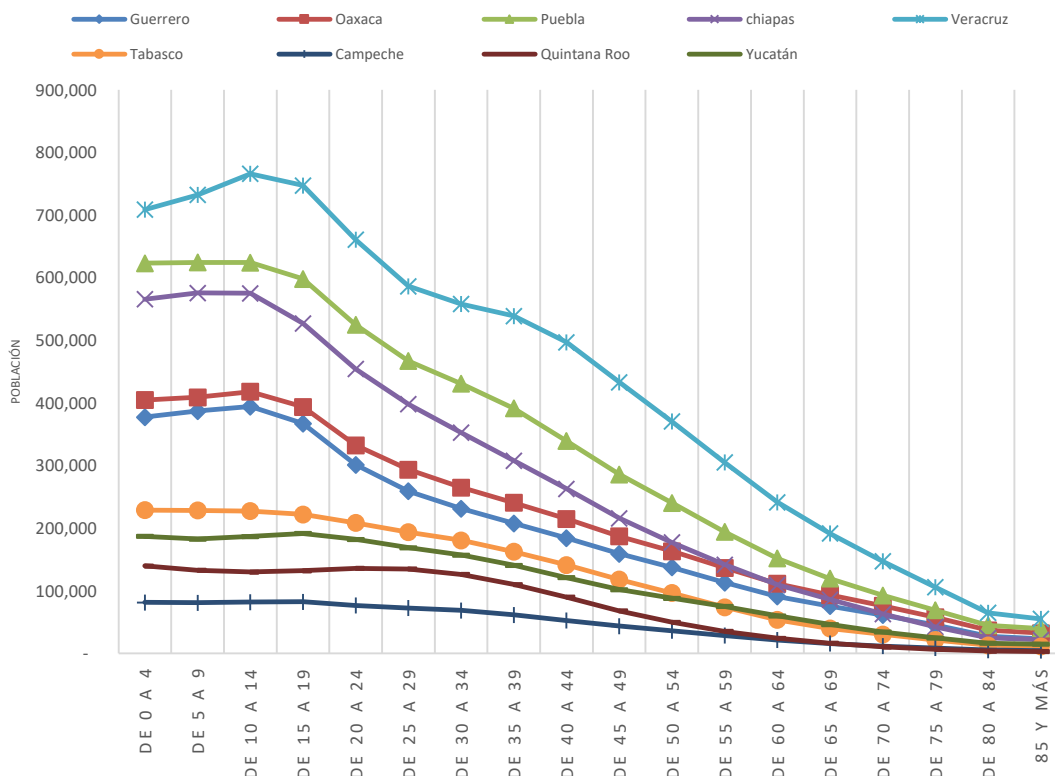
El desarrollo de la región es de suma relevancia debido a que concentra al 28.3% de la población nacional, con 31, 752, 532 de habitantes (2010), en donde una gran parte ha resentido los impactos negativos del crecimiento económico asimétrico y de las recesiones históricas profundas.

Dentro de la región las entidades con mayor población son Veracruz y Puebla, las cuales concentran el 24% y 18% de la población respectivamente, mientras que los Estados con menor población son Campeche y Quintana Roo con 2.6% y 4.2% de la población regional (Diario Oficial de la Federación, 2014).

El 63% de la población en promedio en la región tiene entre 15 y 65 años de edad, y el 31% menos de 15 años, por lo que la población de la región tiene la característica de que en su mayoría es joven, por debajo del promedio nacional, especialmente en Veracruz y Yucatán, cuyo promedio de edad es de 26 años para ambos Estados, esto implica que es una región con una gran potencialidad económica, al contar con una mayor población en edad de trabajar con respecto a las personas económicamente dependientes (niños y adultos mayores).

La tasa de crecimiento poblacional en la región ha venido disminuyendo, ya que de 1990 a 1995 la tasa de crecimiento media anual (TCMA) era del 2.1%, y para el periodo de 2005-2010 fue del 1.8%, en donde Quintana Roo destaca por ser el estado que presenta mayores TCMA (Diario Oficial de la Federación, 2014).

Gráfica 4.1 Población estimada por grupos quinquenales de edad en los Estados de la región Sur Sureste (2010)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Consejo Nacional de Población

La población indígena tiene un peso importante en la región, al concentrar al 68.42%, en donde Oaxaca es la entidad que cuenta con una mayor proporción de personas que hablan alguna lengua indígena (34%) seguida de Chiapas (27%), Quintana Roo (16%), Guerrero (15%), Campeche (12%), Puebla (11%), Veracruz (9%) y Tabasco (3%) (CONAPO, 2015).

En la región sur-sureste se hablan 53 lenguas indígenas, dentro de las cuales destacan el Náhuatl, Maya, Tzeltal, Tzotzil, Lenguas Mixtecas, Lenguas Zapotecas, Totonaca, Chol, Mazateco, Tlapaneco y Mixe, ya que según datos del Censo de Población y vivienda en el 2010 un total de 4, 302, 870 personas las hablaban (INEGI, 2010).

En las últimas décadas se ha presentado una disminución de los hablantes de lenguas indígenas, esto generado en gran medida por la política educativa que, si bien buscaba un incremento en la educación como bien común, también implicó un proceso de aculturación, aunque a pesar de ello, en la región aún se hablan 53 lenguas indígenas (INEA, 2020).

El hecho de ser una región que concentre la mayor parte de la población indígena del país genera que se presenten capas culturales diversas, históricamente construidas, que requieren una política social específica, la cual que sea capaz de incorporar estos elementos, ya que se requiere generar una reivindicación étnica.

A nivel nacional el 72% de la población vivía en zonas urbanas, sin embargo, en la región sur-sureste solo el 51% de la población vive bajo esta condición, ya que la mayoría de la población indígena vive en zonas rurales. Los estados que tienen un mayor porcentaje de su población viviendo en zonas rurales son Oaxaca (52.7%), Chiapas (51.3%) y Tabasco (42.3%), mientras que en Quintana Roo solo el (11.8%) de la población vive en zonas rurales.

La población indígena históricamente ha quedado al margen del desarrollo nacional, por lo que ha acumulado grandes demandas en términos de bienestar, ya que su población carece de infraestructura básica, ejemplo de ello es que el 57.5% tiene viviendas con piso de tierra, 50% no cuenta con agua entubada y 13.4% no recibe electricidad (Candelas Ramírez, 2018). Esto ha generado que sea una región en donde se presentan constantemente señalamientos por parte de grupos indígenas que buscan tener mayor participación, ejemplo de ello son: El congreso indígena de San Cristobal de las casas creado desde 1974, la unión de comuneros de Emiliano Zapata, la coalición obrero estudiantil del itsmo en Oaxaca, el consejo de Pueblos Nahuas del alto Balsas en Guerrero que detuvo la construcción de una presa (de la Peña, 2005) y muchos grupos locales que luchan por recuperar aspectos específicos de su cultura, de su territorio, y de sus derechos como ciudadanos.

En la región sur-sureste existe un gran número de localidades con muy poca población, lo que hace que el 48% de los habitantes vivan en localidades menores a 2,500 habitantes, mientras que a nivel nacional este porcentaje sólo es del 28% (Diario Oficial de la Federación, 2014). El problema de tener una gran dispersión poblacional es que no se pueden aprovechar los servicios públicos que se encuentran concentrados en las ciudades, especialmente los de

salud, educación y de vivienda, como el agua potable, los sistemas de drenaje, de energía eléctrica, entre otros.

La densidad por km² es mayor en los estados de Puebla, Veracruz y Tabasco, los cuáles han tenido un crecimiento importante, mientras que la menor densidad poblacional se presenta en Campeche con tan solo 16 habitantes por km², en una situación media se ubica Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

La región sur-sureste se ha caracterizado desde la década de los noventas por una creciente migración hacia los Estados Unidos, con excepción de Guerrero y Oaxaca, cuyos orígenes se remontan a los años cuarenta en el contexto del Programa Bracero (San Juan Victoria, 2013) Estas dos entidades se distinguen, además, por su constante participación en la migración interna que se dirige a las grandes ciudades del país, y al corredor agrícola del Pacífico. De 1995 al 2000 la región aportó el 47% de los migrantes a Estados Unidos, mientras que para el 2010 esta participación disminuyó al 40% (Reyes & Reyes Maya, 2016), sin embargo la migración internacional es alta, CONAPO estimó para el 2018 un total de 22, 134 personas migraron, a pesar de las políticas más restrictivas por parte de EU. El perfil de la población que migra tiene que ver con las características generales de la región, en términos poblacionales en su mayoría son jóvenes provenientes de zonas rurales e indígenas.

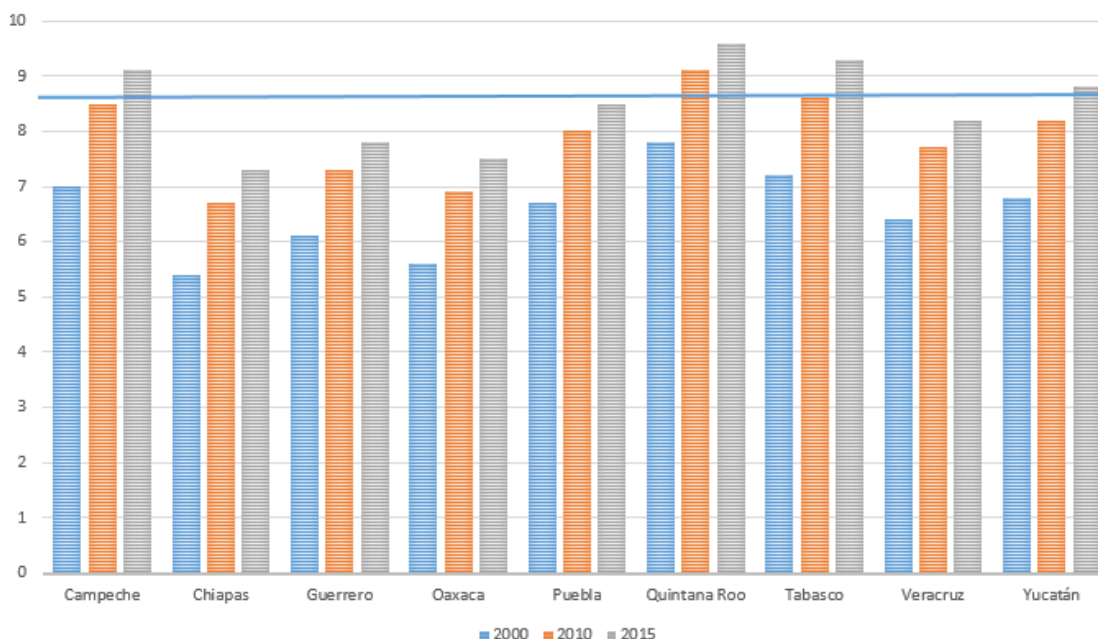
También debe considerarse que la población indígena ha presentado históricamente una alta movilidad dentro de la región y de cada estado, generada por diversas razones, algunas por la generación de mega proyectos como la construcción de hidroeléctricas, presas, por eventos naturales, así como también por condiciones económica adversas que generan desplazamientos poblacionales.

4.2 Educación

La educación promedio en la región sur-sureste en el 2000 era de 6.6 años, incrementándose en el 2015 a 8.5 años, con lo cual se muestra que, aunque los años promedio de estudio se incrementaron, apenas se alcanza a cubrir la educación básica, lo que implica que en promedio la población apenas si alcanza a cubrir el tercer año de secundaria. Los Estados en donde se ha

incrementado en mayor medida los años de escolaridad fueron Chiapas y Oaxaca, debido a que en el año 2000 la escolaridad promedio no alcanzaban a cubrir ni siquiera el nivel de educación primaria.

Gráfica 4.2 Grado promedio de escolaridad de la Población de 15 y más años en la región sur-sureste 2000, 2010 y 2015



Fuente: Elaboración propia con base a información obtenida en INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010. INEGI. Encuesta Intercensal 2015.

Campeche, Quintana Roo, Tabasco, Yucatán y Puebla, superan el promedio nacional de 8.4 años de escolaridad, ligeramente por debajo se encuentra Veracruz, mientras que Chiapas, Oaxaca y Guerrero se encuentran muy por debajo, con un promedio de 7.5 años. Si estos datos se comparan con el Distrito Federal, Nuevo León y Sonora que cuentan con 11.1, 10.2 y 10.0 años de escolaridad respectivamente, la diferencia es aún mayor.

En términos de analfabetismo 7 de los 9 Estados de la región ocupan los primeros lugares, destacando Chiapas, Oaxaca y Guerrero por encabezar la lista a nivel nacional con 14.8%, 13.6% y 13.3% respectivamente; mientras que la media nacional de analfabetismo es

del 5.5% (Reyes & Reyes Maya, 2016). Debe señalarse que la región sur-sureste concentra el 47% de la población analfabeta del país (García Medina, 2013).

Para el 2010, la población que en promedio ya contaba con un nivel profesional a nivel nacional era del 15.5%, mientras que en la región sur-sureste el promedio fue del 12.6%. El único Estado que destaca por tener un porcentaje ligeramente arriba del promedio nacional es Campeche con un 16%, mientras que el Estado de Chiapas contaba con tan solo el (9.8%) seguido por Oaxaca (10.1%) y Guerrero (12%).

Al considerar a la población mayor de 20 años de la región que tiene algún grado profesional, se puede apreciar que entre dos Estados, Veracruz y Puebla, se concentra el 46% de la población con estas características. Mientras que el Estado que tuvo un mayor crecimiento del 2005 al 2010 en la población con algún grado profesional fue Quintana Roo.

El porcentaje de personas de más de 25 años a nivel nacional en tener un posgrado para el 2010 era del 1.5% de la población a nivel nacional, y en la región sur-sureste este promedio fue de solo el 1.1%.

El gran atraso que tiene la región en educación es un lastre importante que impide el crecimiento y mantiene las condiciones de desigualdades de la región. Los indicadores educativos varían de forma importante entre hombres y mujeres conforme se incrementa el nivel de escolaridad, así como también se presenta de forma diferentes entre las localidades rural y urbana, o entre grupos étnicos.

También debe considerarse que los programas de educación que se establecieron en la región generaron cambios en aspectos culturales, ideológicos y en la cosmovisión originaria, ejemplo de ello es la reducción de la población que habla una lengua indígena, por lo que actualmente se ha puesto mayor atención en el rescate cultural.

4.3 Salud

La región sur-sureste en los últimos años ha pasado por un proceso que se contrapone con la dinámica nacional, ya que mientras que en el país se ha incrementado la población con acceso a seguridad social, en la región ha disminuido en un - 4.3%, con un movimiento porcentual

positivo en Campeche, Quintana Roo, Yucatán y Tabasco (Diario Oficial de la Federación, 2014), esta dinámica genera que la región presente problemas importantes para garantizar una vida prolongada y saludable, elementos que son fundamentales para generar el desarrollo anhelado por el país.

Según datos oficiales los recursos humanos y físicos de salud de la región son similares al promedio nacional, sin embargo, en términos de indicadores de salud, la región tiene problemas graves:

- El 32% del número de defunciones de niños menores de 1 año se presenta en la región, siendo Puebla (6.72%), Veracruz (6.78%) y Chiapas (5.26%), los Estados con una tasa superior a la media nacional (3.3%) en el 2013 (Dirección General de Información en Salud, 2014).
- La mortalidad materna por cada mil habitantes para el 2008 a nivel nacional era de 57.2 mientras que para la región sur-sureste en promedio fue de 72.96, siendo mayor en un 27.5% (Secretaría de Salud, 2008).
- Guerrero, Oaxaca, Veracruz y Puebla, son los estados que concentran las mayores desigualdades en relación con el cumplimiento del derecho a la salud, de igual manera son los que cuentan con menos servicios de atención (Amoroz S, 2011).
- Chiapas ocupa el segundo lugar de morbilidad-mortalidad por tuberculosis después de Veracruz, con un promedio de 8% de incidencia respecto al total nacional (Amoroz S, 2011).

Un indicador importante es que el 50.1% de la población usuaria de servicios médicos en la región sur-sureste asisten a la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública (SSA) y solo el 22% asisten al IMSS, si se compara esta información con el promedio nacional el 38.6% asisten a la SSA y el 30.3% asisten al IMSS (INEGI, 2015), estas cifras muestran la falta de seguridad social en salud en la región.

Uno de los graves problemas en términos de infraestructura en salud en la región, es su gran concentración municipal, lo que genera que exista una escasa presencia de los servicios de salud en las zonas con mayores grados de marginalidad y pobreza, en donde existe un mayor porcentaje de población vulnerable.

Las principales enfermedades que se presentan en la región, son propias del rezago socioeconómico, como las infecciones respiratorias y gastrointestinales, que determinan en gran medida el nivel de salud poblacional, y con ello del bienestar regional.

4.4 Actividad económica.

La región sur-sureste aportó el 22.5% al PIB Nacional del 2004 al 2011. Esta región se caracteriza por tener una alta biodiversidad, una gran cantidad de recursos hídricos y petrolíferos, ya que desde la década de los 70s en Campeche, Villahermosa, Ciudad del Carmen y Coatzacoalcos se invirtió fuertemente para su extracción, y actualmente proporciona el 92% de la producción total de petróleo crudo del país, y concentra el 89% de las reservas probadas de petróleo (San Juan Victoria, 2013).

Las diferentes actividades económicas localizadas en la región han generado que su desarrollo no sea homogéneo y que haya tenido variaciones importantes a lo largo del tiempo, esto se puede apreciar con el desarrollo del sector turismo desde la década de los 60s en Acapulco (Guerrero) y Cancún (Quintana Roo), y su posterior desarrollo en Chiapas, Campeche, Veracruz y Yucatán.

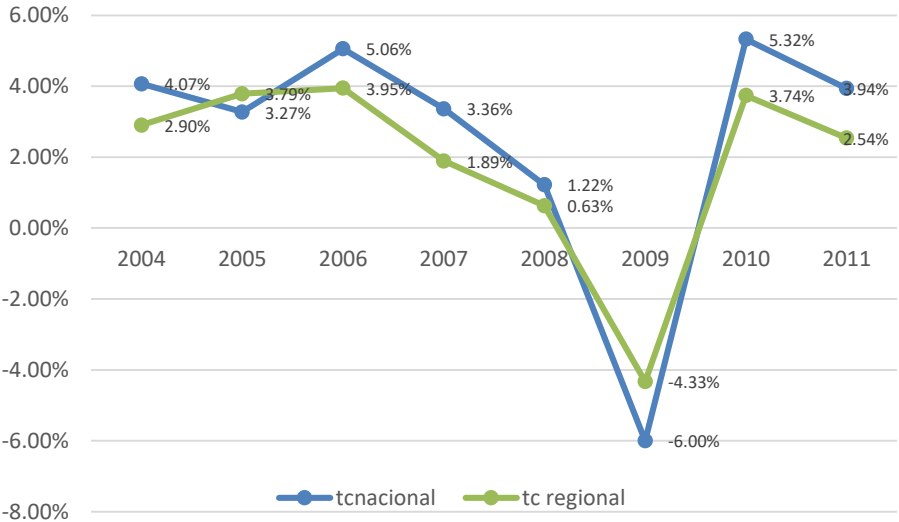
En esta región otra actividad importante desarrollada gracias a su posición geográfica es el de la industria automotriz, acerera y cervecera en Puebla y Veracruz, lo que ha promovido una reconversión productiva, haciendo que estos estados aportarán el 42% del PIB total de la región en el 2011.

A pesar del dinamismo de estas actividades productivas, una gran parte del territorio de la región ha quedado excluida de la creación de infraestructura necesaria y atractiva para el capital internacional (excepto Cancún y algunas otras zonas turísticas, así como algunos polos de concentración industrial y maquilador, pero sean conectados estratégicamente por su importancia logística como Puebla).

El crecimiento económico de la región es menor que el nacional, ya que durante el periodo del 2004 al 2011 el promedio de crecimiento del PIB nacional fue del 2.53% mientras

que el crecimiento de la región sur-sureste fue del 1.89%. Debe destacarse que, al analizar el crecimiento por entidad federativa, Campeche fue el Estado que mantuvo una caída constante, especialmente en el 2007 con una tasa negativa del (-5.28%) y del (-9.44%) en el 2009; mientras que los Estados que más crecieron en promedio durante el periodo del 2004 al 2011 fueron Quintana Roo (4%), Tabasco (4.8%) y Puebla (3.7%).

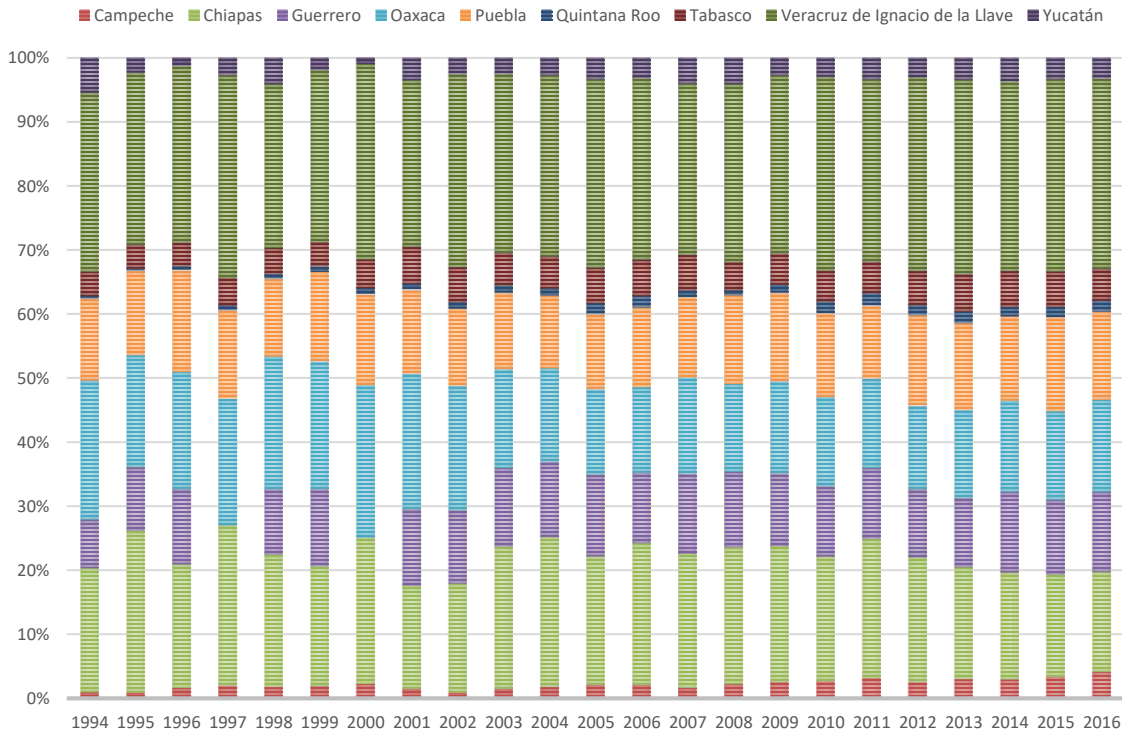
Gráfica 4.3 Tasa de crecimiento del PIB Nacional y de la región sur-sureste del 2004-2011 (2003=100)



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos, INEGI.

La actividad agrícola de la región tenía una fuerte participación en el valor bruto de la producción de los principales cultivos del país, ya que para 1994 aportaba el 33% del valor a nivel nacional, sin embargo, esta participación fue disminuyendo hasta ser solo del 22% en el 2016, esto se explica porque en términos reales el valor de la producción promedio por hectárea cosechada tuvo una caída importante desde 1994 hasta el 2006, periodo en donde comenzó a recuperarse y a presentar tasas de crecimiento positivas, por lo que del 2014 al 2016 su crecimiento fue del 3%.

Gráfica 4.4 Porcentaje del Valor de la producción de los principales cultivos de la región sur-sureste por estados (1994-2016)



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos, INEGI.

Dentro de la región cuatro Estados aportan más del 70% del valor de la producción total de la región para los principales cultivos agrícolas, estos son Veracruz, Chiapas, Oaxaca y Puebla, destacando que el valor de la producción agrícola para el caso de Oaxaca y Chiapas ha venido disminuyendo de forma importante a partir del 2000.

En 2012, la agricultura representaba el 13.6 % del empleo total en México, sin embargo, para los estados de la región, tiene un peso sumamente importante, ya que para Chiapas este sector generaba el 41% del empleo total, así como también para Guerrero en donde aportaba 31 % y para Oaxaca con el 30 % (Viesti, 2015).

El incremento de la población rural y la falta de planeación agrícola, ha generado un incremento en el minifundismo que lleva a la apertura de tierras de cultivo en tierras marginales,

dando lugar a procesos de deforestación y erosión del suelo (Parra Vazquez, 2013), reduciendo la base de recursos per cápita (el promedio de tierra en 1940 era de 2 hectáreas y paso en el año 2000 a 0.5 de hectárea) haciendo que los ingresos de las familias campesinas tenga como fuente sus ingresos por jornales y préstamos, o por transferencias y por último los ingresos provenientes de la producción (Parra Vazquez, 2013). Un caso particular es Campeche que cuenta con tierras planas que pueden ser utilizadas mediante las técnicas de revolución verde (agricultura mecanizada con apoyos gubernamentales), sin embargo, este estado solo aporta el 3% del valor de la producción de los principales cultivos de la región.

En términos del sector de las manufacturas la región sur-sureste generaba el 18% del Valor Agregado Censal Bruto de las manufacturas (VACBM) a nivel Nacional en el 2013, en donde se destaca el estado de Veracruz, seguido por Puebla y Tabasco. Los Estados que menor participación tienen son Campeche y Guerrero.

Puebla para el 2013 contaba con el mayor número de unidades económicas dedicadas al sector manufacturero, lo que permitiría explicar la razón por la cual es el Estado que genera más empleo en la región en este sector, sin embargo, es interesante apreciar como en el Estado de Oaxaca se han incrementado de forma importante las unidades económicas dedicadas a la manufactura, al igual que en Guerrero, mientras que en el Estado de Veracruz han tenido un crecimiento menor.

El poco desarrollo del sector secundario en la región se puede explicar por una insuficiente estructura productiva y por un bajo nivel educativo, lo que tiene un fuerte impacto sobre la productividad y las tasas salariales.

En términos Nacionales se debe señalar que el porcentaje del empleo en el sector terciario es muy elevado, con una media nacional del 62,3 %, y en la región sur-sureste del 58%, pero que se profundiza en algunos Estados como es el caso de Quintana Roo, que se especializa en el turismo, particularmente en Cancún y la Riviera Maya.

Un elemento que debe apreciarse es que, si bien el sector terciario es el que mayor empleo genera en la región, dentro de este sector, son las actividades comerciales las que en promedio absorbían el 47% del empleo y los servicios privados no financieros que generaban el 48%, es decir, el empleo en su mayor parte ha sido generado por los servicios tradicionales, en

cambio el sector servicios no tradicional, como los servicios financieros, solo generaban el 1% en el 2009, según datos de INEGI del 2009 del Sistema Estatal y Municipal de bases de datos.

La región sur-sureste aportaba para el 2013, casi el 20% del Valor Agregado Censal Bruto (VACB) y del personal ocupado en actividades comerciales, en donde destaca Veracruz, generando el 24% de este valor en la región, absorbiendo el 28% del empleo, seguido por Puebla que genera el 17% del VACB y el 15% del empleo.

El desarrollo del turismo en la región sur-sureste ha sido importante, y gracias a ello la región sur-sureste recibía al 37% de los turistas a nivel nacional, donde el 75% de los turistas provienen del país, siendo Quintana Roo el Estado que atrajo al 80% de los turistas extranjeros (Diario Oficial de la Federación, 2014).

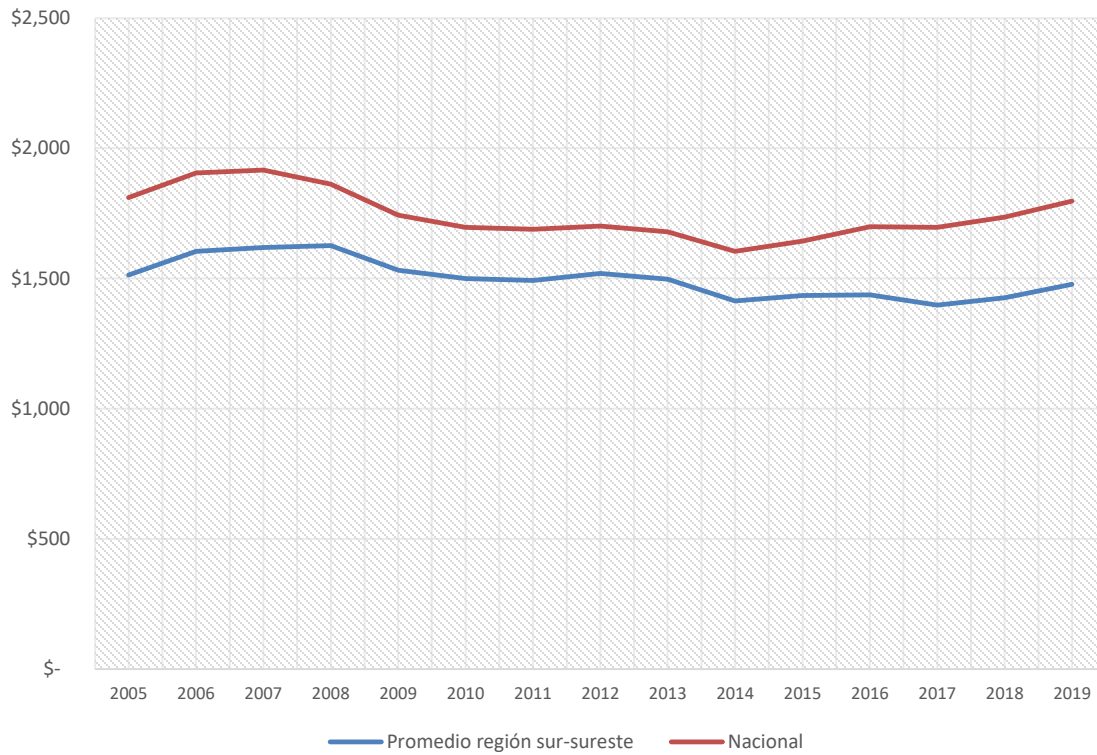
La composición del empleo muestra que, el sector económico de mayor peso relativo es el terciario (58%) del total, mientras el secundario (22%) y el primario (20%). Sin embargo, la mayor proporción de empleos terciarios se sitúan en la economía informal, lo cual representa el 27.2% de la población económica activa ocupada (CESOP, 2018).

Al analizar a los trabajadores asegurados en el IMSS se muestra que el 71% de los trabajadores asegurados en la región sur-sureste perciben de uno hasta tres salarios mínimos, donde Chiapas es el caso más extremo ya que el 36% de los trabajadores perciben un salario mínimo (CESOP, 2018), lo que se refleja en los bajos niveles de ingresos de la región.

Las diferencias salariales en la región sur-sureste están estrechamente relacionadas con la productividad entre las distintas actividades sectoriales, por lo que la composición del empleo entre agricultura, industria, manufactura y servicios sea sumamente diferente.

Entre los Estados que conforman la región se puede observar como los ingresos laborales promedio por persona en el tiempo tienen un comportamiento descendente y por debajo de la media Nacional.

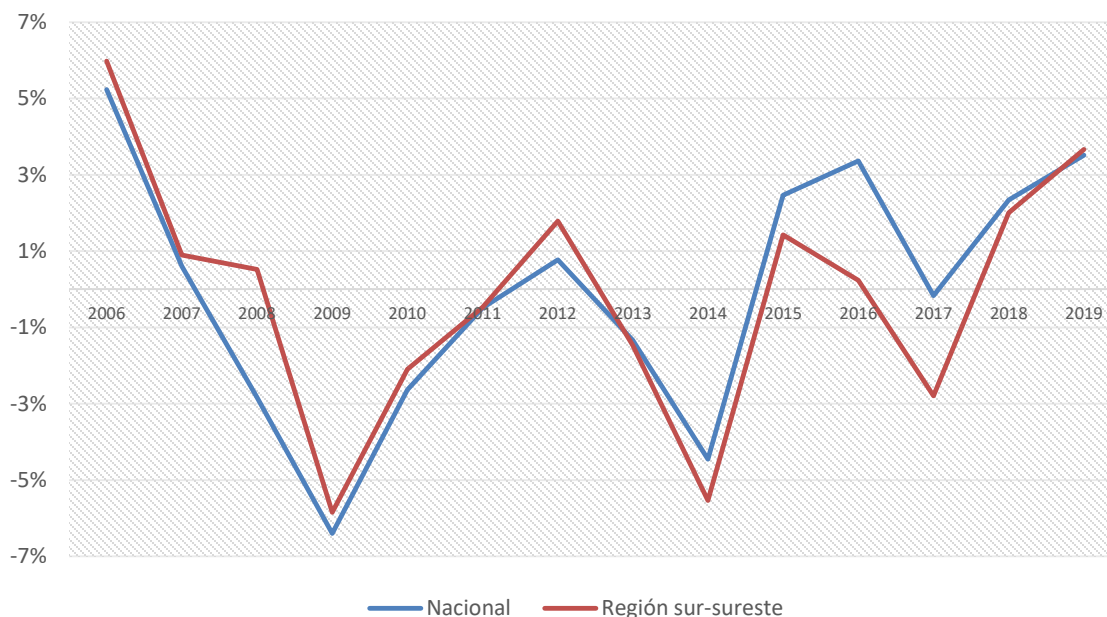
Gráfica 4.5 Promedio del ingreso laboral per cápita anual del 2005-2019 (2010=100)



Fuente: Elaboración propia con estimaciones del CONEVAL con base en la ENOE, 2005-2019.

El promedio del ingreso laboral por persona en la región en el 2015 a precios constantes fue de \$1,434 y para el 2019 llegó a \$1,478, lo que implica que en 4 años este ingreso aumento en un 3.06%. El único Estado de la región que tiene un ingreso laboral por arriba de la media nacional es Quintana Roo, mientras que Campeche y Yucatán a partir del 2017 tienen un ingreso laboral similar al nacional, en lo que respecta a los demás estados de la región, estos tienen un nivel por debajo de la media nacional, especialmente Chiapas (\$923), Oaxaca (\$1,024) y Guerrero (\$1,012) en el 2019.

Gráfica 4.6 Tasa de crecimiento del ingreso laboral per cápita (2005-2019)



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados según estimaciones del CONEVAL con base en la ENOE, 2005-2019.

Si se analiza la variación que ha tenido el ingreso laboral per cápita en el tiempo, se aprecia que a partir del 2014 éste descendió en mayor medida en comparación con la variación presentada a nivel nacional, aunque a partir del 2016 éste comenzó a incrementarse.

4.5 Pobreza

La región sur-sureste tiene un porcentaje de pobreza superior al resto del país, ya que 6 de los 9 estados que conforman la región sobrepasan el promedio nacional de personas en condición de pobreza, siendo Chiapas el estado que presenta el mayor porcentaje con un 77.1% de la cual el 28% se encuentra en pobreza extrema (2016), seguido por Oaxaca (70%), y Guerrero (64%); dentro de los Estados que podrían estar en un nivel medio de pobreza se encuentra Veracruz (62%), Puebla (59%), Tabasco (50%), y con un nivel de pobreza bajo se tiene a Campeche (43%), Yucatán (41%), y el Estado de Quintana Roo (28.8%).

Los Estados de la región con mayores problemas en términos de la población que se ubicaba por debajo de la línea de bienestar es el Estado de Chiapas que para el 2012 tenía el mayor porcentaje de población pobre del país debido a que el 75% de los chiapanecos estaban registrados como pobres, por delante de Oaxaca que reporta el 62%, muy lejos de la media nacional del 45% (CESOP 2013, 4), así Chiapas es el lugar donde la pobreza se ha concentrado de forma histórica (Aguilar Ortega, 2015). Para el caso de Oaxaca el problema de la pobreza también se ha agravado ya que el 62% vive en pobreza y de éste 23% vive en pobreza extrema (CONEVAL, 2012).

En Guerrero a pesar de ser un Estado con una gran zona turística, tiene a su vez un territorio con una intrincada topografía en donde predomina la población rural sobre la urbana, con una gran dispersión de la población en pequeños poblados con una alta marginalidad, analfabetismo, desocupación y migración económica. En Guerrero la región con mayores problemas es la denominada Costa chica, debido a que es una región en su mayoría rural, multiétnica con altos grados de marginación y pobreza donde el 58 por ciento se dedica a actividades primarias, y el 62.2% por ciento de la población es indígena (Bartra, 2013).

La pobreza se refleja no solo a través de tener bajos niveles de ingreso, sino que tiene una forma multidimensional expresada por diversas carencias, como la imposibilidad de acceder a una alimentación adecuada, a servicios educativos, a una vivienda digna, a servicios de salud y la carencia por acceso a la seguridad social.

Debe destacarse que la región sur-sureste en el 2015 presentaba carencias por arriba de la media nacional, especialmente en el acceso a los servicios básicos en la vivienda y en seguridad social.

Tabla 4.1 Indicadores de Carencia Social para los Estados de la región sur-sureste (2015).

Entidad Federativa	Rezago Educativo	Carencia por acceso a servicios de salud	Carencia por acceso a seguridad social	Carencia por calidad y espacios de la vivienda	Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	Carencia por acceso a la alimentación
Campeche	20.1	12.4	57.6	18.4	34.0	23.2
Chiapas	30.0	18.8	81.2	28.9	54.6	25.0
Guerrero	25.4	16.4	76.7	33.4	59.4	40.6
Oaxaca	27.9	16.9	76.9	20.9	59.5	32.5
Puebla	21.9	18.9	71.3	13.8	27.0	24.0
Quintana Roo	15.3	16.5	52.1	18.1	18.8	22.2
Tabasco	17.8	17.1	70.5	11.6	46.1	39.8
Veracruz	26.0	19.2	68.3	19.5	40.9	30.1
Yucatán	21.8	14.9	52.7	18.2	38.9	16.9
Promedio	22.9	16.8	67.5	20.3	42.1	28.3
Nacional	17.9	16.9	56.6	12.0	20.5	21.7

Fuente: Elaboradas según estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2014 y MCS 2015.

Base de datos publicada por el INEGI el 15 de julio de 2016.

A través de los indicadores de carencias se puede apreciar como existen 3 Estados que presentan carencias graves en casi todos los aspectos, Chiapas, Oaxaca y Guerrero; en un segundo bloque se encuentran los Estados con carencias medias Puebla y Veracruz que muestran un nivel alto en la carencia por accesos a servicios de salud, así como Tabasco que presenta problemas importantes en la carencia por acceso a la alimentación; y en un tercer bloque se presentan los estados con menores niveles de carencias en la región Quintana Roo, Yucatán y Campeche.

Capítulo V. Índices de desigualdad en los Estados de la región sur-sureste de México 2016-2018

Para realizar el análisis de incidencia se empleará la información de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los hogares 2016 y 2018 (ENIGH), la cual contiene información sobre los ingresos y gastos en tres niveles diferentes: por vivienda, por hogar y por integrantes del hogar; así como también presenta la información considerando diversas características sociodemográficas, como los grupos de edad, la pertenencia o no a un grupo étnico, entre otros. Debe señalarse que solo se tomarán dos años por el hecho de que estas son las únicas encuestas que se pueden comparar, al presentar información representativa por entidad federativa, ya que las encuestas anteriores tienen diferentes metodologías y son representativas solo a nivel nacional, y urbano-rural.

La información presentada en la ENIGH es el resultado de un diseño muestral probabilístico, estratificado, polietápico y por conglomerados. Debido a que la selección aleatoria de las unidades de observación tiene diferentes probabilidades de selección se ha hecho necesario la utilización de un ajuste que permita evitar sesgos, para ello se empleará el factor de expansión²⁸.

Para iniciar con el análisis de la información proporcionada por la ENIGH, se explicarán las variables y la unidad de análisis a emplear, para con ello poder comprender los principales indicadores de desigualdad calculados por entidad federativa en la región sur-sureste.

La desigualdad en la región se estimará por grupos poblacionales, así como entre la población indígena y no indígena, expresando las diferencias entre los grupos poblacionales a través de las gráficas TIP.

²⁸ El factor de expansión es un recíproco de la probabilidad de que un hogar sea seleccionado y de los estratos rural y urbano, con ello se busca asegurar la representatividad de las unidades de muestreo y mejorar la calidad de la información.

Una vez identificado los niveles de desigualdad, se evaluará la incidencia de los beneficios gubernamentales en la distribución de ingresos entre los estados de la región, empleando tanto el índice de Gini, como el índice de Atkinson y el Reynolds Smolenky.

Los programas de transferencias que se considerarán será el programa Prospera; el programa 65 y más; el programa de empleo temporal; y el programa tarjeta sin hambre, cuya incidencia se estimará a través de las variaciones que generan en el índice de Gini y de Atkinson, antes y después de la intervención de cada programa, para poder evaluar sus efectos sobre la distribución de ingresos.

Los resultados encontrados se compararán con los índices de eficiencia del programa Prospera, al ser el único programa que, de acuerdo a los resultados obtenido, ha tenido efectos sobre la desigualdad.

Otro elemento que se considerará para estimar la incidencia de las transferencias será la aplicación de la descomposición del Gini por fuente de ingresos.

5.1 Variables a emplear y unidad de análisis

Para evaluar la posición económica de las personas se empleará la variable ingreso corriente definida por la ENIGH como el conjunto de percepciones de cada uno de los integrantes del hogar el cual se puede dividir en ingresos: por trabajo subordinado (sueldos, comisiones, horas extras, comisiones, aguinaldo, reparto de utilidades, indemnizaciones, otras remuneraciones, remuneraciones en especie), ingresos por negocios o trabajo independiente (agropecuarios y no agropecuarios, industriales y de servicios), otros ingresos por trabajo, renta de la propiedad, transferencias, jubilaciones, becas, donativos, remesas, y otros ingresos corrientes (ENIGH, 2016).

Para poder evaluar los efectos de los beneficios gubernamentales sobre el ingreso, se considerará al ingreso corriente monetario sin beneficio gubernamental, definido como el conjunto de ingresos monetarios corrientes que recibe un hogar después de impuestos y contribuciones a la seguridad social, con la excepción de las transferencias monetarias

gubernamentales, es decir, es el ingreso con el que contarían las familias si no existiera una redistribución del ingreso social a través del presupuesto público, por lo tanto, es un ingreso ex ante de las transferencias; y se contrastará con el ingreso con beneficios gubernamentales, es decir, con el ingreso total del cual disponen las familias para sus actividades de consumo, y que por tanto considera todas las aportaciones monetarias realizadas a los hogares por parte del gobierno.

Para poder evaluar los efectos de las transferencias sobre otras fuentes de ingreso, este se desglosará según la información proporcionada por la ENIGH en:

- **Ingreso por trabajo**, el cual considera los sueldos, salarios o jornal, así como, comisiones y propinas, pagos por horas extra, incentivos, gratificaciones, premios, y cualquier sobre sueldo, pagos en primas vacacionales y otras prestaciones como reparto de utilidades y aguinaldo.
- Ingreso por **Rentas**, representan los ingresos obtenidos por el alquiler de tierras, terrenos, casas, edificios, locales y otros bienes inmuebles dentro y fuera del país; así como también los intereses generados por inversiones, cuentas de ahorro, y préstamos; más los ingresos provenientes de bonos, cédulas o por el alquiler de marcas, patentes y derechos de propiedad, así como también por la renta de propiedad no considerados con anterioridad.
- **Ingresos por Negocio o actividades empresariales**, este representa a los ingresos por sueldos, ganancias, utilidades u otros provenientes de la actividad empresarial.
- **Ingresos por Transferencias**, considera los ingresos por jubilaciones y/o pensiones, indemnizaciones recibidas por seguros, becas privadas y/o gubernamentales, donativos públicos y/o privados, remesas, transferencias por Prospera, Procampo, beneficio del Programa 65 y más, programa para adultos mayores, beneficios de tarjeta sin hambre, beneficios por el programa empleo temporal y beneficios por otros programas sociales.

5.2 Unidad de Análisis

La unidad de análisis o unidad de observación para medir la desigualdad será por persona, ello debido a que cuando se analiza el ingreso por familia, las aportaciones de algunos integrantes pueden compensar la pérdida de ingresos de otros participantes, con lo cual la desigualdad de ingresos puede sub evaluarse.

Debe considerarse que el ingreso de la familia puede tener diferentes ponderaciones según los integrantes de la misma, ya que una familia con la mayor parte de sus integrantes menores de edad tendrán ciertos requerimientos en comparación con familias en donde todos sus participantes sean mayores de edad, o incluso personas de la tercera edad, es por ello que al analizar a las familias se debe considerar el tratamiento que se deberá de dar a cada una en función a estas particularidades, especialmente en las interpretaciones.

Un elemento que puede alterar el ingreso y su distribución es la tasa de desempleo, pero cuando se analiza a la familia, este efecto puede atenuarse debido a que los ingresos se compensarían entre los individuos que forman parte de la familia, lo que llevaría a una sub estimación de la desigualdad.

Otro aspecto relevante que genera sesgos en la distribución del ingreso es la pirámide poblacional, debido a que la edad genera diferencias de ingresos, debido a que tanto en las etapas iniciales y finales de la vida laboral los ingresos suelen ser menores (Goerlich & Mas, Medición de las desigualdades, 1998), por lo tanto, se analizará la desigualdad de ingresos per cápita por diferentes grupos de edad.

Si bien la base de la política social es la familia, debido a que es considerada como un sistema que permite mantener el sustento colectivo, al cual el estado le provee medios que le permiten mejorar su bienestar²⁹, estas políticas suelen otorgarse por persona, y solo cuando éstas cumplen determinadas características.

²⁹ Para Amartya Sen el bienestar de una persona es un concepto amplio que puede entenderse como la calidad de la vida, con su capacidad para la realización de sus funcionamientos (libertad), consistentes en estados y acciones, las cuales pueden ir desde las simples, elementales o básicas como el tener buena alimentación, o salud, etc. Hasta las realizaciones más complejas como el ser feliz, la dignidad, etc.

Debe mencionarse que solo en el caso especial de la descomposición del Gini si se tomara como unidad de análisis al hogar, debido a que el objetivo de este método es evaluar la desigualdad de las diferentes fuentes de ingreso, especialmente de las transferencias, y como el hogar es “un Conjunto formado por una o más personas, que residen habitualmente en la misma vivienda y se sostienen de un gasto común, principalmente para alimentarse, y pueden ser parientes o no” (ENIGH, 2016) es la familia en donde confluyen diferentes fuentes de ingreso, esto permitirá hacer una mejor desagregación y por tanto evaluación.

La información de los hogares y los integrantes de los mismos se desagregará por grupos sociales distinguiendo entre la población indígena y la no indígena para poder evaluar las diferencias según el grado de vulnerabilidad.

En esta investigación se calculará la incidencia de la política social en la desigualdad de ingresos de los estados que conforman la región sur-sureste, debido a que es una región que presenta niveles de desigualdad, marginación y pobreza más graves del país³⁰, por lo que se espera que la política social tenga una mayor participación e incidencia. Los estados que serán considerados son: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

5.3 La desigualdad en la Región sur-sureste

En la región sur-sureste se presenta una desigualdad profunda, especialmente en Chiapas (0.554), Oaxaca (0.518) y Guerrero (0.4614) para el 2016, situación que se mantiene, aunque con una reducción en el índice de Gini en el 2018 para el caso de Chiapas (0.538) y Oaxaca (0.4878)³¹, en cambio Guerrero (0.4763) tuvo un ligero incremento.

Los estados que presentan una desigualdad media en la región sur-sureste son Veracruz (0.4840), Puebla (0.4763), Campeche (0.4700) y Yucatán (0.4602) en el 2016, sin embargo, en

³⁰ La región sur sureste siempre ha presentado mayores problemas de pobreza, ejemplo de ello fue que para el 2016 el porcentaje de población en condición de pobreza a nivel nacional fue de 43.6% mientras que en la región de llegó a ser de 55.4%.

³¹ El índice de Gini se calculó con el ingreso corriente per cápita.

2018 dos estados reducen de forma importante este índice de desigualdad Puebla (0.4350) y Veracruz (0.4539).

Los estados de la región que menores niveles de desigualdad presentan son Quintana Roo (0.4530) y Tabasco (0.4520) para el 2016, sin embargo, para el 2018 Tabasco (0.4711) incrementó sus niveles de desigualdad, mientras que Quintana Roo se mantuvo en la posición del estado de menor desigualdad en la región.

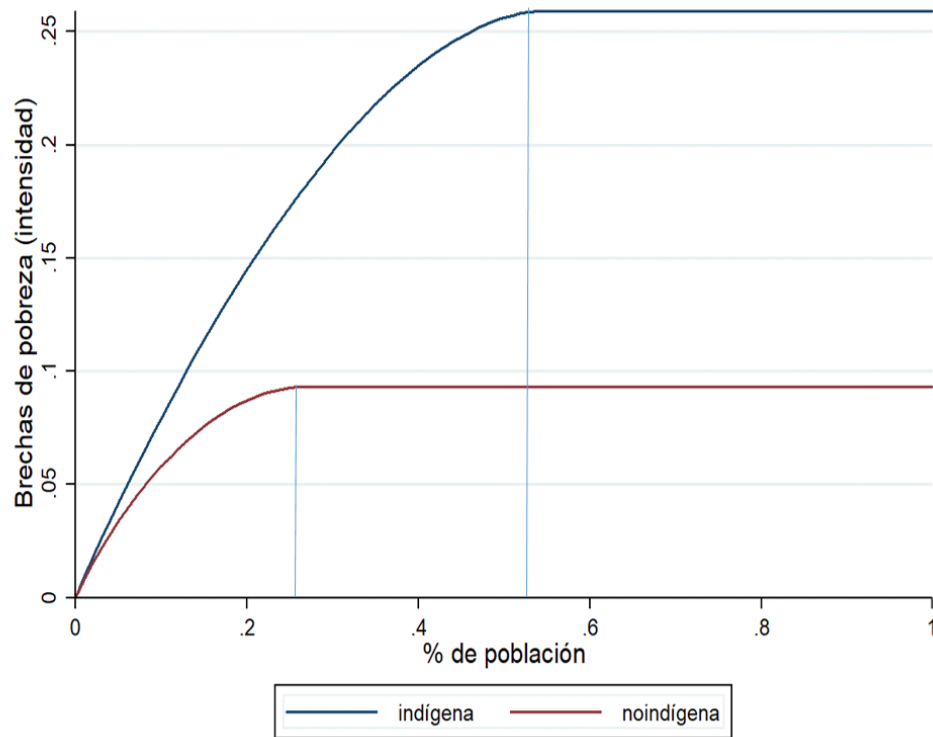
5.4 La desigualdad por grupos poblacionales

En la región sur-sureste la desigualdad no se presenta por igual entre los diferentes grupos poblacionales, debido a sus características existen grupos que presentan una mayor vulnerabilidad, como lo es el caso de la población indígena.

Para poder ver las diferencias que existen entre los grupos poblacionales se emplean las gráficas TIP, que como se mencionó en el capítulo II, permiten analizar la intensidad de la pobreza y la desigualdad, elementos que son importantes para la política social, ya que estas gráficas permiten identificar a los grupos que tendrían que ser atendidos de forma prioritaria.

Para la construcción de las gráficas TIP se crearon dos grupos poblacionales entre los estados de la región sur-sureste, por una parte, se consideró el ingreso per cápita para la población no indígena, y para la población indígena; así como también se estableció una línea de pobreza rural de \$1,937.58 de promedio mensual elaborada con la información proporcionada por el CONEVAL para el 2018.

Gráfica 5.1 TIP por ingreso monetario per cápita para la población indígena y no indígena de los estados de la región sur-sureste (2018).



Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH 2018.

A través de la gráfica TIP se puede observar como la población indígena en los Estados de la región sur-sureste tiene el doble de propensión a la pobreza, con respecto a la población no indígena, ya que el aprox. el 52% de la población indígena que se encuentra en cada estado de la región no puede acceder a la línea de bienestar establecida, mientras que el aprox. el 25% de la población no indígena se encuentra en esta condición.

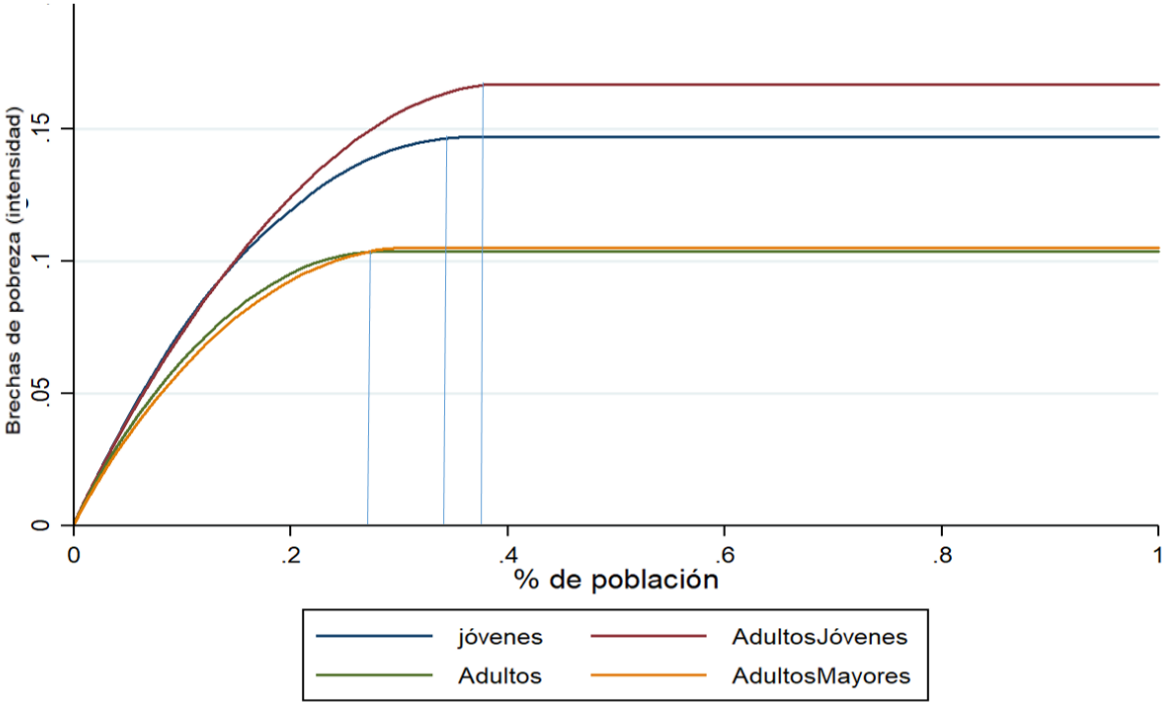
También se observa como la brecha de ingresos que separa los ingresos de la población indígena con respecto al monto establecido por la línea de bienestar es del 25% per cápita, mientras que, para la población no indígena esta brecha es cercana al 10%.

Al analizar con mayor precisión la desigualdad a través de un promedio del índice de Gini presente entre los estados de la región sur-sureste, se encuentra que el Gini para la población indígena es de 0.4270, mientras que para la población no indígena es de 0.4590; lo

que permite apreciar que el índice de Gini es menor para la población indígena, sin embargo, esta relativa homogeneidad se genera en los niveles bajos de la distribución de ingresos, es decir, en el umbral de pobreza.

Si se elabora la misma gráfica clasificando a la población por grupos de edad de la siguiente forma: La población de entre 0 a 13 se considerarán como menores; de 14 a 25 como jóvenes; de 26 a 40 se consideran adultos jóvenes; de 41 a 64 serán el grupo de adultos; y de 65 a 100 años se considerarán como adultos mayores, se observa que la población conformada por los jóvenes y por los adultos jóvenes son los grupos que presentan una mayor propensión a la pobreza y a la desigualdad.

Gráfica 5.2 TIP por ingreso monetario per cápita por grupos de edad de la población de los estados de la región sur-sureste (2018).



Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH 2018

Debe resaltarse que los jóvenes y los adultos jóvenes son la población que representa en mayor medida a la fuerza laboral en la región, es decir, la población que genera la mayor parte de los ingresos de los hogares ya sea por trabajo formal o informal, esto significa que si éste es el grupo de la población que es más propenso a la pobreza, las repercusiones sociales son

mayores, y generan hogares con altas carencias y con una mayor probabilidad de permanecer en esta condición en generaciones posteriores. El hecho de que los jóvenes y los adultos jóvenes tengan una mayor propensión a la pobreza genera una potencialidad desperdiciada.

En términos de desigualdad durante el 2016 los jóvenes registraron en promedio en los estados de la región sur-sureste un Gini de 0.4822 y los adultos jóvenes de 0.4718, en contraste con la población de menores que presentó un Gini de 0.4151, mientras que el grupo poblacional conformado por los Adultos mayores presentó un Gini de 0.4438.

A partir de estos resultados se puede establecer que la población objetivo para la política social en términos de desigualdad en la región sur-sureste debería estar representada por los jóvenes y los adultos jóvenes; y de estos los más vulnerables serían los grupos indígenas. Esto no implica que la población de menores y adultos mayores quede fuera de la política social, pero si debe considerarse que los ingresos aportados por los jóvenes y los adultos jóvenes a los hogares determinarían en gran medida el nivel de bienestar no solo de ellos, sino de la población dependiente, estos grupos se convierten en elementos fundamentales a considerar por parte de la política social.

5.5 Desigualdad y beneficios gubernamentales

Por el análisis presentado en el marco teórico se sabe que el objetivo fundamental de la política social es la búsqueda de la reducción de la desigualdad a través de transferir beneficios gubernamentales, pero aquí cabe la pregunta sobre cuál ha sido la incidencia de estos beneficios, cómo evaluar sus impactos, y cuáles serían los mejores métodos para realizar esta evaluación.

Uno de los métodos más utilizados para evaluar la incidencia de la intervención de la política social es a través del índice de Gini antes y después de la intervención y el índice Reynolds Smolensky (variaciones del Gini). En este caso se calculó el Gini que considera el

ingreso corriente sin los beneficios gubernamentales³² para el año 2016 y el 2018 (véase tabla 5.1 y 5.2).

Para el 2016 los estados de la región sur-sureste que presentaron una mayor desigualdad al quitar los beneficios gubernamentales del ingreso corriente de la población indígena fueron Chiapas (0.53), Guerrero (0.53), Oaxaca (0.51) y Veracruz (0.51); de forma similar, al revisar la desigualdad entre la población no indígena destacan los mismos estados, sin embargo, debe añadirse a la lista el estado de Puebla ya que presenta un elevado índice de Gini (véase tabla 5.1 y 5.2).

Para el 2018 el estado que registraba una mayor desigualdad para la población indígena fue Guerrero (0.52), seguido por Oaxaca (0.50), Tabasco (0.50) y Chiapas (0.479). Los estados que mayor desigualdad presentaron para la población no indígena en este año fueron Chiapas (0.51), Oaxaca (0.51), Guerrero (0.48) y Tabasco (0.48).

Los patrones de desigualdad antes mencionados se vieron afectados al incorporar los beneficios gubernamentales, estos efectos medidos a través del índice Reynolds Smolensky (RS) muestran que las mayores incidencias de los beneficios gubernamentales se presentaron en el 2016, especialmente en la Población indígena, siendo Chiapas el Estado en el cual se aprecia una mayor incidencia, reduciendo al Gini en -0.09, seguido de Guerrero y Oaxaca, en donde el índice de Gini se redujo en -0.06. En el resto de los Estados la incidencia fue menor, ya que en general el RS fue de -0.03 (véase tabla 5.1 y 5.2).

Para la población no indígena, los efectos son menores, pero de igual forma destaca Chiapas, Oaxaca y Guerrero como los estados en donde se presenta una mayor incidencia, teniendo un RS de -0.03, mientras que, para el resto de los estados, la incidencia de los beneficios gubernamentales es aún menor con un RS de -0.02 y -0.01, incluso sus efectos en los estados de Quintana Roo y Yucatán es nula.

³² El ingreso sin beneficios gubernamentales es igual al ingreso corriente menos las transferencias totales proporcionadas por el gobierno.

En el 2018 las incidencias de los beneficios gubernamentales en la población indígena también fueron mayores con respecto a la incidencia de la población no indígena, sin embargo, al compararlos con el 2016, sus efectos en la desigualdad disminuyeron, ya que el RS más alto presentado fue de -0.06 para el caso de Chiapas y Guerrero, y de -0.05 para Oaxaca. Las incidencias de los beneficios gubernamentales para la población no indígena fueron menores para el 2018, especialmente para el caso de Puebla y Veracruz, en donde el RS fue de -0.01.

Estos resultados muestran que en términos generales del 2016 al 2018 hubo una menor incidencia de los beneficios gubernamentales, que podría explicarse por diversas razones entre ellas por presentarse problemas de eficiencia asignativa y distributiva, haciendo que los beneficios sean menos progresivos.

El análisis de la incidencia realizado solo a través del RS, deja de lado la valoración que debe considerarse al transferirse mayores recursos entre la población que se ubica en los deciles más bajos de la distribución de ingresos, lo que permitiría hacer una mejor evaluación de la política social en su incidencia sobre el bienestar, esta es la razón por la cual se incluyó el índice de Atkinson, debido a que este índice es más sensible a la progresividad.

Para calcular el índice de Atkinson se consideraron tres niveles de aversión a la desigualdad: 0.5, 1.5 y 2, estos valores representan una aversión mínima a la desigualdad, una aversión media y una alta aversión a la desigualdad.

Al considerar una baja aversión a la desigualdad en el cálculo del índice de Atkinson, se encontraron resultados similares a los obtenidos por el RS, apreciando que los efectos de los beneficios gubernamentales son similares en dos aspectos: primero en el sentido de que los beneficios gubernamentales tienen mayores efectos en la población indígena que en la población no indígena, especialmente en Chiapas, Guerrero y Oaxaca; y segundo, la incidencia de los beneficios gubernamentales fue mayor en el 2016 que en el 2018 (véase cuadro 5.1 y 5.2).

Considerando un nivel medio de aversión a la desigualdad en el índice de Atkinson, los resultados parecen bastantes similares, aunque se presentan algunos matices, ya que para el 2016 los beneficios gubernamentales entre la población indígena para el caso de Campeche y Quintana Roo, presentan una mayor incidencia, lo que puede implicar que los beneficios gubernamentales dirigidos a la población indígena en estos estados está siendo más progresiva

y por tanto si tienen incidencia sobre el bienestar social, situación que no se percibe con el RS (véase tabal 5.1), y que debe considerarse debido a que estos estados tienen una importante presencia de población maya.

Para el 2016 el índice de Atkinson medido con un nivel medio de aversión a la desigualdad muestra que los beneficios gubernamentales para la población no indígena fueron menores especialmente en Quintana Roo, Tabasco y Puebla.

Cuando se considera un alto grado de aversión a la desigualdad el índice de Atkinson en el 2016 muestra que Quintana Roo tiene una alta incidencia en la desigualdad para la población indígena, incluso por arriba de los que presenta el estado de Chiapas; mientras que los estados con menor incidencia en su población indígena son Puebla y Tabasco, lo que representa un problema, especialmente para el estado de Puebla, debido a que es el tercer estado en la región sur-sureste en tener una mayor población de personas hablantes de una lengua indígena.

Al realizar este mismo análisis pero para el 2018, se observa que el índice de Atkinson calculado con una baja aversión a la desigualdad tiene una mayor incidencia de los beneficios gubernamentales entre la población indígena en los estados de Guerrero, Oaxaca y Tabasco, colocando a Chiapas en el cuarto lugar, resultado que coincide con el RS de este año; mientras que para la población no indígena la incidencia mayor se presenta en Chiapas y Oaxaca, y esta incluso se coloca por arriba de la incidencia de la población indígena.

El índice de Atkinson calculado con una aversión a la desigualdad media para la población indígena, muestra que en general la incidencia es menor para todos los estados con respecto el 2016, sin embargo, para el caso de Chiapas esta disminución es importante, pasando de un índice de 0.16 en el 2016 a un 0.10 en el 2018, esta situación es preocupante, ya que los beneficios gubernamentales en el país deben estar constantemente trabajando en su progresividad, debido que, de no ser así, las oportunidades y la igualdad de circunstancias para los diferentes grupos poblacionales se mantendrá o incluso se agravará.

Para el caso de la población no indígena los niveles de incidencia para el 2018 fue menor, pero destaca Yucatán como el estado en donde la incidencia de los beneficios

gubernamentales es mínima, independientemente el grado de aversión a la desigualdad empleado para medir el índice de Atkinson; seguido por Quintana Roo.

Tabla 5.1 Índice de Gini, Atkinson y Reynolds Smolensky con y sin beneficios gubernamentales para la población indígena y no indígena (2016)

Población Indígena													
Estados	Con beneficios gubernamentales				Sin beneficios gubernamentales				RS	Variación Atkinson $\epsilon=1.5$	Variación Atkinson $\epsilon=2$		
	Gini	$\epsilon=0.5$	Atkinson $\epsilon=1.5$	$\epsilon=2$	Gini	$\epsilon=0.5$	Atkinson $\epsilon=1.5$	$\epsilon=2$					
Campeche	0.410	0.135	0.347	0.430	0.442	0.160	0.429	0.543	-0.03	-	0.08	-	0.11
Chiapas	0.449	0.164	0.368	0.434	0.537	0.235	0.524	0.618	-0.09	-	0.16	-	0.18
Guerrero	0.470	0.179	0.423	0.513	0.534	0.234	0.531	0.663	-0.06	-	0.11	-	0.15
Oaxaca	0.452	0.166	0.406	0.494	0.512	0.216	0.556	0.698	-0.06	-	0.15	-	0.20
Puebla	0.345	0.097	0.259	0.328	0.381	0.118	0.322	0.408	-0.04	-	0.06	-	0.08
Quintana Roo	0.465	0.185	0.414	0.502	0.481	0.199	0.492	0.801	-0.02	-	0.08	-	0.30
Tabasco	0.367	0.118	0.278	0.343	0.394	0.136	0.333	0.422	-0.03	-	0.06	-	0.08
Veracruz	0.464	0.173	0.414	0.498	0.519	0.218	0.527	0.628	-0.06	-	0.11	-	0.13
Yucatán	0.427	0.162	0.351	0.423	0.454	0.182	0.412	0.514	-0.03	-	0.06	-	0.09

Población No Indígena													
Estados	Con beneficios gubernamentales				Sin beneficios gubernamentales				RS	Variación Atkinson $\epsilon=1.5$	Variación Atkinson $\epsilon=2$		
	Gini	$\epsilon=0.5$	Atkinson $\epsilon=1.5$	$\epsilon=2$	Gini	$\epsilon=0.5$	Atkinson $\epsilon=1.5$	$\epsilon=2$					
Campeche	0.474	0.183	0.418	0.497	0.488	0.194	0.453	0.561	-0.01	-	0.04	-	0.06
Chiapas	0.482	0.188	0.432	0.512	0.516	0.217	0.511	0.611	-0.03	-	0.08	-	0.10
Guerrero	0.452	0.163	0.404	0.491	0.484	0.189	0.484	0.594	-0.03	-	0.08	-	0.10
Oaxaca	0.473	0.189	0.422	0.503	0.499	0.211	0.493	0.603	-0.03	-	0.07	-	0.10
Puebla	0.477	0.191	0.408	0.456	0.493	0.204	0.439	0.515	-0.02	-	0.03	-	0.06
Quintana Roo	0.438	0.155	0.398	0.492	0.443	0.159	0.416	0.525	-0.00	-	0.02	-	0.03
Tabasco	0.454	0.169	0.389	0.464	0.471	0.182	0.428	0.517	-0.02	-	0.04	-	0.05
Veracruz	0.480	0.191	0.425	0.503	0.497	0.205	0.469	0.570	-0.02	-	0.04	-	0.07
Yucatán	0.453	0.174	0.412	0.448	0.457	0.177	0.389	0.460	-0.00	-	0.02	-	0.01

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH 2016

Tabla 5.2 Índice de Gini, Atkinson y Reynolds Smolensky con y sin beneficios gubernamentales para la población indígena y no indígena (2018)

Población Indígena											
Estados	Con beneficios gubernamentales				Sin beneficios gubernamentales				RS	Variación Atkinson $\epsilon=1.5$	Variación Atkinson $\epsilon=2$
	Gini	Atkinson			Gini	Atkinson					
		$\epsilon=0.5$	$\epsilon=1.5$	$\epsilon=2$		$\epsilon=0.5$	$\epsilon=1.5$	$\epsilon=2$			
Campeche	0.460	0.180	0.397	0.472	0.485	0.199	0.444	0.529	-0.02	-0.05	-0.06
Chiapas	0.420	0.147	0.354	0.436	0.479	0.190	0.459	0.562	-0.06	-0.10	-0.13
Guerrero	0.456	0.166	0.418	0.513	0.520	0.218	0.535	0.637	-0.06	-0.12	-0.12
Oaxaca	0.452	0.167	0.403	0.490	0.505	0.210	0.516	0.625	-0.05	-0.11	-0.13
Puebla	0.327	0.084	0.230	0.294	0.357	0.103	0.300	0.401	-0.03	-0.07	-0.11
Quintana Roo	0.414	0.140	0.357	0.445	0.430	0.152	0.400	0.503	-0.02	-0.04	-0.06
Tabasco	0.477	0.188	0.430	0.515	0.500	0.207	0.476	0.573	-0.02	-0.05	-0.06
Veracruz	0.442	0.157	0.387	0.470	0.486	0.191	0.478	0.584	-0.04	-0.09	-0.11
Yucatán	0.397	0.139	0.323	0.323	0.419	0.154	0.372	0.372	-0.02	-0.05	-0.05

Población No Indígena											
Estados	Con beneficios gubernamentales				Sin beneficios gubernamentales				RS	Variación Atkinson $\epsilon=1.5$	Variación Atkinson $\epsilon=2$
	Gini	Atkinson			Gini	Atkinson					
		$\epsilon=0.5$	$\epsilon=1.5$	$\epsilon=2$		$\epsilon=0.5$	$\epsilon=1.5$	$\epsilon=2$			
Campeche	0.469	0.181	0.422	0.509	0.479	0.190	0.447	0.540	-0.01	-0.02	-0.03
Chiapas	0.480	0.187	0.436	0.521	0.511	0.212	0.502	0.602	-0.03	-0.07	-0.08
Guerrero	0.459	0.172	0.410	0.495	0.484	0.192	0.475	0.584	-0.03	-0.07	-0.09
Oaxaca	0.484	0.205	0.434	0.516	0.510	0.227	0.499	0.602	-0.03	-0.06	-0.09
Puebla	0.436	0.157	0.361	0.433	0.449	0.166	0.389	0.474	-0.01	-0.03	-0.04
Quintana Roo	0.425	0.146	0.369	0.457	0.429	0.148	0.380	0.475	0.00	-0.01	-0.02
Tabasco	0.470	0.185	0.402	0.473	0.486	0.197	0.436	0.516	-0.02	-0.03	-0.04
Veracruz	0.445	0.160	0.384	0.465	0.459	0.171	0.420	0.520	-0.01	-0.04	-0.05
Yucatán	0.464	0.180	0.394	0.394	0.467	0.183	0.400	0.400	0.00	-0.01	-0.01

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH 2018

Cómo explicar la diferencia de resultados de la incidencia medidos por el coeficiente de Gini y por el índice Atkinson, para poder explicar esto se requiere hacer un análisis detallado del funcionamiento particular de los programas, por lo que en este caso se examinarán los programas de transferencias implementados en estos años.

5.6 Los programas sociales federales de transferencias monetarias

Si se realiza la evaluación de los efectos de los principales programas sociales en los estados de la región sur-sureste se puede apreciar como Prospera es el programa de transferencias federales condicionadas que tiene mayores efectos sobre la desigualdad económica, especialmente en el estado de Chiapas, ya que estas transferencias redujeron el Gini en -0.0318 en el 2016 y -0.0285 en el 2018. El segundo estado en el que el programa prospera reduce el índice de desigualdad fue Guerrero ya que en el 2016 lo redujo en -0.0235 y en 2018 en -0.0215 . El tercer estado en el que el programa Prospera logro tener efectos en la reducción de la desigualdad fue Tabasco y Veracruz en -0.01 en ambos años, sin embargo, en lo que respecta al resto de los estados sus efectos sobre la desigualdad son menores al -0.004 en el 2018.

Si se analizan al resto de los programas de transferencias federales se tiene que el programa 65 y más reduce la desigualdad en menor medida, ya que el Gini se redujo en promedio solo en un -0.0048 en el 2016 y en -0.0014 en el 2018; mientras que el resto de los programas no tienen incidencia alguna sobre la desigualdad en los dos periodos de estudio en la región sur-sureste.

Si se realiza el análisis diferenciando entre la población indígena y no indígena (véase tabla 5.3) se observa como el programa Prospera ha incidido de forma importante entre la población indígena, ya que este programa logra reducir el índice en -0.03 en promedio, mientras que para la población no indígena de la región se reduce en -0.01 en promedio en el 2016, sin embargo en el 2018 su incidencia en la región fue menor, teniendo una reducción de -0.026 para la población indígena, mientras que para la población no indígena no hubo cambios.

La mayor incidencia que tiene el programa se presenta entre la población indígena del estado de Chiapas, ya que en el 2016 redujo el Gini en -0.068 y en el 2018 lo redujo en -0.05 , seguido del Estado de Guerrero y Oaxaca; mientras que los estados en los cuales la incidencia del programa entre la población indígena fue menor fue Quintana Roo reduciendo el Gini en -0.01 en el 2018 (véase tabla 5.3).

El programa 65 y más tuvo una mayor incidencia en la población indígena, reduciendo el índice de Gini en -0.01 en promedio en la región para ambos periodos de estudio, mientras

que, para la población no indígena, sus incidencia fue menor, reduciendo el Gini en promedio en la región en -0.004 en el 2016 y en -0.003 en el 2018.

Con respecto al programa empleo temporal, no tuvo efectos ni en la población indígena ni en la población no indígena; mientras que el programa tarjeta sin hambre, si tuvo una ligera incidencia entre la población indígena, especialmente en el 2016, reduciendo el Gini en -0.001, pero sin efectos en Puebla, Tabasco y Yucatán; mientras que para el 2018, dejo de tener alguna incidencia en la desigualdad de la región.

Tabla 5.3 Índice de Gini con y sin programas de transferencias federales condicionadas para los estados de la región sur-sureste (2016 y 2018)

Estados	Gini 2016					Gini 2018				
	YC	YC-Prospera	YC-65 y más	YC-Emplejo temporal	YC-tarjeta sin hambre	YC	YC-Prospera	YC-65 y más	YC-Emplejo temporal	YC-tarjeta sin hambre
Campeche	0.4700	0.4793	0.4739	0.4701	0.4705	0.4729	0.4814	0.4753	0.4730	0.4729
Chiapas	0.5090	0.5408	0.5139	0.5090	0.5100	0.5009	0.5294	0.5032	0.5009	0.5013
Guerrero	0.4610	0.4845	0.4672	0.4611	0.4619	0.4763	0.4978	0.4811	0.4763	0.4763
Oaxaca	0.4794	0.5031	0.4892	0.4794	0.4801	0.4876	0.5089	0.4970	0.4877	0.4878
Puebla	0.4763	0.4892	0.4805	0.4763	0.4764	0.4350	0.4441	0.4385	0.4350	0.4350
Quintana Roo	0.4530	0.4568	0.4549	0.4530	0.4536	0.4366	0.4406	0.4378	0.4366	0.4367
Tabasco	0.4520	0.4645	0.4552	0.4520	0.4522	0.4711	0.4818	0.4748	0.4711	0.4712
Veracruz	0.4840	0.4986	0.4894	0.4839	0.4841	0.4539	0.4658	0.4193	0.4539	0.4539
Yucatán	0.4602	0.4684	0.4643	0.4604	0.4603	0.4705	0.4770	0.4740	0.4705	0.4705
Promedio	0.4717	0.4872	0.4765	0.4717	0.4721	0.4672	0.4808	0.4668	0.4672	0.4673
variaciones		-0.0156	-0.0048	-0.0000	-0.0005		-0.0136	0.0004	-0.0000	-0.0001

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH 2016 y 2018.

Dónde: YC es el Gini para el ingreso corriente per cápita.

El análisis hasta aquí presentado permite apreciar como la política social en los últimos años, no solo se fundamentó en los programas de transferencias condicionadas, sino que, además tomo como base un solo programa, en este caso nos referimos al programa Prospera, el cual se convirtió en el núcleo central y concentrador de la política social.

Al analizar la incidencia del programa Prospera en la desigualdad de ingresos a través del índice de Atkinson, se observa como los efectos del programa se incrementan entre mayor es la aversión a la desigualdad, especialmente en Chiapas, Oaxaca y Guerrero, mientras que, en Campeche, Puebla, Quintana Roo, Yucatán y Tabasco sus efectos son menores, incluso al aumentar la aversión a la desigualdad.

Tabla 5.4 Atkinson con y sin transferencias del programa Prospera (2018)

Estados	Atkinson con Prospera			Atkinson sin Prospera			Variaciones de Atkinson		
	$\epsilon=0.5$	$\epsilon=1.5$	$\epsilon=2$	$\epsilon=0.5$	$\epsilon=1.5$	$\epsilon=2$	$\epsilon=0.5$	$\epsilon=1.5$	$\epsilon=2$
Campeche	0.1849	0.425	0.509	0.182	0.445	0.535	0.00	- 0.02	- 0.03
Chiapas	0.2037	0.468	0.557	0.229	0.535	0.639	- 0.02	- 0.07	- 0.08
Guerrero	0.1857	0.449	0.547	0.205	0.510	0.625	- 0.02	- 0.06	- 0.08
Oaxaca	0.2046	0.448	0.534	0.223	0.502	0.606	- 0.02	- 0.05	- 0.07
Puebla	0.1560	0.359	0.430	0.163	0.380	0.462	- 0.01	- 0.02	- 0.03
Quintana Roo	0.1542	0.389	0.480	0.158	0.403	0.503	- 0.00	- 0.01	- 0.02
Tabasco	0.1853	0.405	0.476	0.194	0.429	0.509	- 0.01	- 0.02	- 0.03
Veracruz	0.1671	0.403	0.489	0.177	0.438	0.545	- 0.01	- 0.04	- 0.06
Yucatán	0.1879	0.410	0.488	0.193	0.428	0.514	- 0.01	- 0.02	- 0.03

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH 2018.

El utilizar el índice de Atkinson para medir la incidencia de las transferencias monetarias otorgadas por los programas federales en la desigualdad es útil, sin embargo, este índice aporta otros elementos relevantes, como se señaló en el marco teórico, este índice permite obtener el porcentaje del ingreso medio que todos deberían recibir para alcanzar el mismo nivel de bienestar.

Si se considera un grado de aversión a la desigualdad ($\epsilon=0.5$) se obtiene que para el 2018 el ingreso per cápita tendría que incrementarse en un 80.42% del ingreso medio para los estados de la región mejorando con ello los niveles de bienestar. Si se realiza el mismo análisis por entidad federativa los estados de Guerrero (89.38%), Oaxaca (85.37%) y Veracruz (85.20%) tendrían que recibir un mayor porcentaje del ingreso medio. Situación que debe contemplarse a

pesar de que en una región tan desigual como lo es la región sur-sureste, el ingreso medio está sesgado hacia los niveles inferiores de la distribución.

Si la aversión a la desigualdad fuera mayor ($\epsilon=2$), es decir, que se valorara más las transferencias a los hogares que se encuentran en los menores deciles de la distribución, entonces el porcentaje del ingreso medio que deberían recibir para alcanzar el mismo nivel de bienestar sería menor, en promedio en los estados de la región sería del (50%) del ingreso medio. De acuerdo a los datos presentados en la ENIGH 2018, el ingreso promedio mensual por hogar a nivel nacional era de \$17, 670.66 (INEGI, 2018), mientras que en la región sur-sureste era de \$11, 878.52, mientras que, si se desagrega entre los grupos poblacionales, el promedio de ingreso mensual para los hogares indígenas fue de \$8, 993.69, mientras que para la población no indígena fue mayor, presentando un promedio de \$ 12, 640.73.

En el 2018 hubo una disminución del ingreso medio a nivel nacional, por lo que la reducción de la desigualdad se presentó en un contexto de menores ingresos, aunado al hecho de que los indicadores de desigualdad no logran presentar la desigualdad total, debido a que la información presentada en la ENIGH se encuentra sesgada al ser una encuesta que no captura la información de los ingresos de los deciles más altos de la distribución. A pesar de este sesgo, esta información es útil para los objetivos de la presente investigación, ya que la política social pone un mayor interés en la población que se encuentra en la cola inferior de la distribución, en donde si bien, si se presentan sesgos, estos son menores.

Hasta este momento se ha observado como el índice de Atkinson puede permitir hacer una evaluación de la incidencia considerando las transferencias hacia los hogares que se encuentran en los deciles bajos de la distribución, sin embargo, qué elementos generan estas diferencias en la incidencia de un programa. Existen varias razones por las cuales los programas de transferencias pueden no tener efectos significativos sobre la desigualdad, en este sentido se destacarán las siguientes: por tener poca progresividad, por no tener eficiencia asignativa, o por presentar errores de exclusión o de inclusión-con poca eficiencia distributiva (tabla 5.5).

Tabla 5.5 Índices de eficiencia asignativa, error de inclusión, de exclusión, y progresividad del programa Prospera en los Estados de la región sur-sureste (2016 y 2018).

Estados	Eficiencia asignativa		Error de inclusión		Error de exclusión		Progresividad	
	2016	2018	2016	2018	2016	2018	2016	2018
Nacional	0.70	0.70	0.18	0.20	0.02	0.02	-0.25	-0.24
Campeche	0.91	0.91	0.26	0.26	0.01	0.01	-0.23	-0.23
Chiapas	1.24	0.99	0.38	0.44	0.03	0.03	-0.16	-0.10
Guerrero	0.95	1.15	0.38	0.37	0.02	0.03	-0.15	-0.14
Oaxaca	1.04	1.24	0.30	0.36	0.04	0.03	-0.21	-0.17
Puebla	0.66	0.37	0.24	0.25	0.01	0.01	-0.22	-0.14
Quintana Roo	0.67	0.62	0.18	0.18	0.02	0.02	-0.33	-0.35
Tabasco	0.40	0.53	0.30	0.27	0.01	0.02	-0.17	-0.18
Veracruz	0.81	0.73	0.28	0.28	0.01	0.05	-0.22	-0.15
Yucatán	0.92	0.72	0.31	0.28	0.01	0.01	-0.12	-0.15

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH 2016 y 2018

Al calcular el índice de eficiencia asignativa (IEA) del programa Prospera, a través del cálculo del porcentaje de hogares pobres y con pobreza extrema que son beneficiados por el programa en la región sur-sureste y registrados en la ENIGH, se puede apreciar como Chiapas, Oaxaca y Guerrero fueron los estados que registraron los IEA más altos, ubicándose entre 0.95 y 1.24 en ambos años, lo que puede explicar su mayor incidencia en la desigualdad en comparación con los demás estados de la región, aunque a pesar de ello, se encuentran muy lejos de ser eficientes en la asignación de sus recursos, debido a que como se mencionó con anterioridad, para ser eficientes deben de tener un índice que se aproxime a 2. Los estados que presentaron un menor nivel en la medición del IEA fueron Tabasco y Puebla, tanto para el 2016 como para el 2018.

En el caso de una eficiencia media se encuentra Campeche, ya que obtuvo un índice de 0.91 para ambos periodos, sin embargo, presenta una incidencia baja, ésta medida a través de la variación del índice de Atkinson, situación que puede deberse a que tiene un importante nivel de error de inclusión y progresividad media.

Para el caso de Yucatán el IEA fue de 0.92 en el 2016 pero para el 2018 este índice se redujo de forma importante a 0.72, elemento que podría explicar su baja incidencia. El tercer Estado en presentar una eficiencia media fue Veracruz, con 0.81 para el 2016 y de 0.73 para el 2018, por lo que su incidencia medida a través del índice de Atkinson también fue media.

Los Estados que presentan una menor eficiencia asignativa por parte del programa Prospera tanto para el 2016 como para el 2018 fueron los estados de Tabasco y Puebla. Un estado que presentó un bajo nivel en el IEA pero que presentó una alta incidencia en la desigualdad, especialmente entre la población indígena, fue Quintana Roo, ello se puede explicar al hecho de que también fue el Estado en presentar una mayor progresividad, lo que implica que las transferencias del programa se dirijan a la población con menores ingresos.

Los resultados obtenidos para el error de inclusión (EI) entre los estados de la región sureste son elevados, por lo tanto no existe eficiencia distributiva, especialmente considerando la media nacional de 0.18, y comparándola con los estados de Chiapas y Guerrero que alcanzaron en el 2016 un EI de 0.38, siendo los estados que más transferencias realizan a hogares que no son parte de su población objetivo, situación que se agravó en el 2018, especialmente en Chiapas, alcanzando un EI de 0.44, seguido por Guerrero con un 0.37, y Oaxaca con un 0.36.

El promedio de EI en la región sur sureste muestra que el 29% de las personas que recibieron el programa tienen ingresos por arriba de la línea de bienestar durante los dos periodos de estudio. Este porcentaje es alto si se toma en cuenta que Prospera ha buscado implementar cada vez mejores mecanismos de selección y focalización a través de las encuestas de ingreso.

Al revisar el porcentaje de personas que requieren el programa y que no lo reciben, el promedio regional fue de 1.68% en el 2016 y de 2.16% en el 2018, siendo el estado de Veracruz el que mayor error de exclusión presentó.

En términos de progresividad, es decir, en términos de la asignación de las transferencias a la población de los deciles de menores ingresos, se puede ver como ésta disminuyó en promedio en la región, ya que paso de tener un Coeficiente de progresividad de -0.20 a -0.18, por lo que implica que se hizo más regresiva, es decir, comenzó a realizar transferencias a la población que no se encuentra en los menores deciles de ingreso.

Como se pudo apreciar con base en los resultados obtenidos, los Estados que tiene una mayor incidencia en la desigualdad, son estados que tienen una mayor eficiencia asignativa, pero presentan graves problemas de inclusión y de progresividad, lo que pudieran ser resultados contradictorios, sin embargo, debe considerarse que Chiapas, Guerrero y Oaxaca absorben el 53.7% de los recursos aportados por el programa Prospera con base en los datos presentados en la ENIGH 2018, en contraste con el estado de Quintana Roo, cuya política social es más progresiva, especialmente con la población indígena, y recibe solo el 2.3% de los recursos del programa.

Debe señalarse que del 2016 al 2018 si se presentó un cambio en la forma de asignación de los recursos del programa, que hicieron que sus efectos sobre la desigualdad fueran menores, y que el IEA y la progresividad disminuyeran, presentándose un mayor EI, ante estos planteamientos surge la pregunta de qué sucedió en el 2018 con la política social, la respuesta está fuera del alcance de la presente investigación, sin embargo, si se puede señalar que en el 2018 el programa base de la política social se expandió, modificando sus reglas de operación, dirigiendo sus recursos hacia otros grupos poblacionales, aunado al contexto político social derivado de las elecciones federales, lo que podría mostrar que la política social tiene una deficiencia institucional ante el entorno electoral, como lo señala el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2018) que establece que existe una ausencia de atributos para proteger el funcionamiento de los programas sociales durante los periodos electorales, sin embargo, no existe información desagregada de los programas sociales por secciones electorales que permitan evaluar esta relación.

Otro elemento importante que debe señalarse es el hecho de que en el 2018 se presentó un entorno internacional complejo caracterizado por una alta inestabilidad de los mercados financieros, que aunado a unas poco exitosas políticas estructurales derivó en una desaceleración económica.

Ante este contexto la política social debe buscar aumentar su progresividad para mejorar el bienestar, buscando no solo alcanzar el mínimo social sino estableciendo como objetivo central el reducir las brechas para alcanzar un ingreso medio, para lo cual se requiere una política social integral, que no deje de lado la existencia de particularidades sociales de la población con mayores niveles de vulnerabilidad, estableciendo programas especialmente diseñados para satisfacer sus necesidades, y por tanto presenten mejores resultados.

5.7 Fuentes de ingreso.

Las desigualdades no solo se presentan por diferencias en las características sociodemográficas, sino también tienen su origen en las diferentes fuentes de ingresos que se presentan entre las personas que conforman los hogares, es así que, para poder apreciar estos efectos se considerarán las 4 fuentes de ingresos, que son los ingresos por trabajo, por rentas, por negocio y por transferencias.

A través de esta clasificación de ingresos se realizará una descomposición del Gini, iniciando con la evaluación de los pesos relativos de cada una de las fuentes de ingresos en los ingresos de los hogares, dichas participaciones se muestran en la siguiente tabla:

Tabla 5.6 Participación relativa del coeficiente de Gini por fuente de ingreso 2018 (Sk).

Estado	Ingresos al trabajo	Rentas	Negocio	Transferencias
Campeche	0.629	0.067	0.080	0.182
Chiapas	0.646	0.043	0.177	0.191
Guerrero	0.653	0.017	0.154	0.221
Oaxaca	0.641	0.036	0.173	0.206
Puebla	0.669	0.049	0.128	0.164
Quintana Roo	0.739	0.049	0.068	0.114
Tabasco	0.659	0.043	0.102	0.173
Veracruz	0.645	0.034	0.113	0.197
Yucatán	0.651	0.080	0.086	0.178
Promedio	0.659	0.046	0.120	0.181

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH 2018

La mayor parte de los ingresos de los hogares de la región sur-sureste provienen del trabajo, ya que representan el 65.9% en promedio del total de ingreso de los hogares para el 2018, porcentaje menor al presentado a nivel Nacional, ya que según estimaciones de Gordillo y Plassot en el 2018 este era del 73%, porcentaje de acuerdo a los resultados obtenidos por estos autores en los últimos años ha venido disminuyendo.

Los ingresos por rentas en el 2018, solo representaban el 4.6% en promedio, y por negocios el 12% en promedio, sin embargo, las transferencias en los hogares de la región sur-sureste representaban el 18.1% en promedio, lo que muestra el gran peso que tienen las jubilaciones, los programas públicos (sociales y productivos) y las remesas, en donde para la población indígena de la región, estas transferencias tienen un peso aún mayor, ya que representan el 19.91% para el 2018.

El estado que destaca por tener un mayor peso del ingreso obtenido por trabajo es Quintana Roo (0.739), mientras que el menor fue Campeche (0.629). Otro elemento a destacar son los estados que tienen un mayor ingreso derivado por rentas, sobresaliendo Campeche (0.067) y Yucatán (0.086), mientras que los Estados con presentar un mayor porcentaje de ingresos por negocios y por transferencias son Chiapas y Oaxaca.

Si se obtiene el coeficiente de Gini por tipo de ingreso se puede observar cómo los ingresos generados por rentas son extremadamente desiguales al alcanzar un Gini promedio en la región de 0.978 tanto para la población indígena como para la no indígena.

Cuando se analiza la desigualdad generada por los ingresos provenientes de los negocios en promedio en la región en el 2018 se presenta un Gini de 0.837, pero si se desagrega se aprecia que esta desigualdad es menor para los negocios de la población indígena que presentan un Gini de 0.7808 en comparación con la población no indígena que presenta un Gini de 0.8455.

Al analizar la desigualdad de los ingresos generados por trabajo en la región sur-sureste se puede apreciar que en promedio se presenta un Gini de 0.526, siendo esta desigualdad mayor para la población indígena alcanzando un Gini de 0.5643, mientras que para la población no indígena es de 0.5263.

Al realizar el análisis por estado, se tiene que en Guerrero y Oaxaca la desigualdad de los ingresos por trabajo es mayor, mientras que la menor brecha se presenta en Quintana Roo. El nivel de desigualdad que se genera por los ingresos del trabajo determina en gran medida los indicadores de desigualdad debido a su peso relativo.

Tabla 5.7 Coeficiente de Gini por tipo de ingreso 2018 (Gk)

Estado	Ingresos al trabajo	Rentas	Negocio	Transferencias	Total de ingreso
Campeche	0.534	0.974	0.839	0.699	0.449
Chiapas	0.536	0.982	0.730	0.638	0.433
Guerrero	0.586	0.982	0.833	0.609	0.441
Oaxaca	0.590	0.986	0.864	0.650	0.464
Puebla	0.470	0.978	0.837	0.701	0.387
Quintana Roo	0.464	0.965	0.899	0.764	0.395
Tabasco	0.522	0.974	0.854	0.580	0.425
Veracruz	0.544	0.982	0.837	0.667	0.422
Yucatán	0.486	0.985	0.840	0.676	0.421
Promedio	0.526	0.978	0.837	0.665	0.426

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH 2018.

Las desigualdades en las transferencias son mayores en Quintana Roo, Puebla y Oaxaca. Lo interesante de las transferencias es que cuando se estiman los cambios que tendría el coeficiente de Gini ante incrementos en las diferentes fuentes de ingresos, se obtiene que, si se incrementan las transferencias en un 1% el coeficiente de Gini disminuirá en promedio en un 0.051 (véase cuadro 5.8).

Otro elemento a destacar es que, para la mayor parte de los estados, con excepción de Guerrero y Oaxaca, la desigualdad disminuirá al incrementar los ingresos por negocios en un -0.02, así en términos de desigualdad, las transferencias siguen siendo las fuentes de ingreso que más efectos tendrían para reducir la desigualdad.

Uno de los ingresos de los hogares que incrementa la desigualdad serían los incrementos en los ingresos generados por rentas, elemento que parece obvio, dado que los ingresos por

rentas se derivan de una concentración económica, es decir por la riqueza; sin embargo, un elemento a destacar es que si se incrementan los salarios la desigualdad económica también aumenta, esta situación no parece ser tan clara, dado que los ingresos por trabajo son un flujo que forma una parte sumamente importante de los ingresos de los hogares; una explicación tentativa puede ser el hecho de que en el país existe una actividad económica informal importante, cuyos ingresos por trabajo no incluyen pagos prestaciones sociales como el pago de seguro social, reparto de utilidades o pago de pensiones, por lo que las transferencias sustituyen los bajos ingresos laborales y reducen los costos del trabajo para los empleadores.

Tabla 5. 8 Porcentaje de cambio del Gini ante cambios en la fuente de ingreso (2018)

Estado	Ingresos al trabajo	Rentas	Negocio	Transferencias
Campeche	0.014	0.047 -	0.045 -	0.032
Chiapas	0.058	0.039 -	0.058 -	0.059
Guerrero	0.133	0.007	0.006 -	0.091
Oaxaca	0.090	0.028	0.027 -	0.081
Puebla	0.034	0.049 -	0.012 -	0.045
Quintana Roo	0.017	0.040 -	0.021 -	0.043
Tabasco	0.059	0.032 -	0.019 -	0.046
Veracruz	0.047	0.021 -	0.023 -	0.011
Yucatán	- 0.004	0.085 -	0.031 -	0.049
Promedio	0.050	0.039 -	0.020 -	0.051

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH 2018

Debe considerarse que las transferencias incluyen recursos provenientes tanto del sector público como del sector privado, por lo que, al eliminar los efectos de las transferencias exclusivamente públicas, la variación del Gini en porcentaje se modificará, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 5.9 Porcentaje de cambio del Gini ante cambios en la fuente de ingreso sin transferencias públicas (2018)

Estados	Ingresos al trabajo	Rentas	Negocio	Transferencias
Campeche	-0.003	0.045	-0.048	-0.011
Chiapas	0.005	0.035	-0.078	0.009
Guerrero	0.083	0.006	-0.008	-0.033
Oaxaca	0.039	0.025	-0.012	-0.019
Puebla	0.011	0.047	-0.018	-0.016
Quintana Roo	-0.001	0.038	-0.024	-0.021
Tabasco	0.034	0.03	-0.023	-0.015
Veracruz	0.047	0.021	-0.023	-0.011
Yucatán	-0.028	0.081	-0.035	-0.019
Promedio	0.021	0.036	-0.030	-0.015

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH 2018

Tabla 5.10 Porcentaje de cambio del Gini ante cambios en la fuente de ingreso sin transferencias privadas (2018)

Estados	Ingresos al trabajo	Rentas	Negocio	Transferencias
Campeche	0.0312	0.0496	-0.0446	-0.0277
Chiapas	0.0974	0.0417	-0.0508	-0.0856
Guerrero	0.1389	0.0071	0.0029	-0.0747
Oaxaca	0.0648	0.0725	-0.0254	-0.0765
Puebla	0.0512	0.0474	-0.0111	-0.0356
Quintana Roo	0.0207	0.0367	-0.0224	-0.0252
Tabasco	0.0741	0.0318	-0.0169	-0.0405
Veracruz	0.108	0.0232	-0.0165	-0.0517
Yucatán	0.0071	0.0855	-0.0329	-0.0394
Promedio	0.0659	0.0439	-0.0242	-0.0508

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH 2018

En la (tabla5. 9) se muestra como un aumento del 1% en las transferencias que no consideran los beneficios gubernamentales, y por tanto solo consideran las transferencias privadas generan una reducción del Gini del 0.015; mientras que si se eliminan las transferencias privadas y solo se consideran los efectos de las transferencias públicas el Gini disminuye en - 0.0508 (véase tabla 5.10), con lo cual se puede decir que los efectos que generan las transferencias públicas sobre la reducción de la desigualdad fueron mayores para el 2018.

Para finalizar el análisis se puede apreciar como las transferencias tienen un mayor efecto sobre los ingresos de la población indígena en la región sur-sureste, ya que una variación del 1% en las transferencias disminuirá el coeficiente de Gini en -0.0808, en donde las transferencias privadas solo disminuyen al índice de Gini en -0.0181, mientras que los beneficios gubernamentales los disminuyen en -0.0801.

CONCLUSIONES

La región sur-sureste presenta una desigualdad profunda y en términos comparativos mayor que la prevaleciente a nivel nacional, situación que se ha mantenido en el proceso de desarrollo económico y social del país, atentando contra el bienestar social; frente a esta problemática los gobiernos han intentado intervenir proporcionando recursos monetarios a través de transferencias para satisfacer las necesidades mínimas establecidas a través de las líneas de bienestar.

El hecho de que la política social busque que la población alcance estos niveles mínimos de bienestar es importante, sin embargo, esto no debe ser el fin último, debido a que distribuciones más justas deben buscar tener mayores efectos sobre los ingresos de la población más vulnerable para alcanzar niveles medios de ingresos, lo que permitiría aumentar el bienestar social, disminuir la desigualdad e incrementar las oportunidades de la población para acceder a mejores niveles de salud, educación y alimentación.

Al buscar mantener a la población en un mínimo de ingreso, la política social no genera cambios significativos en sus niveles de exclusión, con lo que se mantiene la amplia desigualdad económica, por lo tanto, la incidencia de la política social no debe solo considerar sus efectos en la desigualdad medida a través de las variaciones del coeficiente de Gini, sino además debe incorporar variables normativas, como es el ingreso medio y la aversión a la desigualdad, elementos que son incorporados a través del índice de Atkinson.

El índice de Atkinson es un indicador que permite hacer una mejor evaluación de la incidencia de la política social, debido a que pondera con un mayor peso las transferencias que se realizan a la población con menores ingresos, evaluando por tanto no solo la desigualdad sino también su progresividad, considerando el decrecimiento del impacto de las transferencias; aunado a ello, permite obtener el porcentaje del ingreso medio que la población debería recibir para maximizar el bienestar social.

Lo planteado con anterioridad implica cambiar la perspectiva de la política social que parte de la búsqueda del bienestar mínimo como lo establecería un modelo maxmin, hacia la búsqueda de un modelo de política social que permita crear oportunidades que maximicen el

bienestar social, para crear condiciones que reduzcan la desigualdad ex ante, pero además establezca las bases para el desarrollo de capacidades sociales de largo plazo que reduzcan la desigualdad ex post.

Para poder alcanzar este máximo posible, la política social debe hacer un adecuado uso de sus recursos, por lo que los programas sociales a través de los cuales se instrumenta, deben mejorar su eficiencia asignativa y distributiva, reduciendo los errores de inclusión y aumentando su progresividad, lo que se puede alcanzar con el establecimiento de normas precisas y claras, cuya aplicación se desarrolle de forma transparente, independientemente de las condiciones políticas que se presenten, esto demanda una mayor fortaleza institucional.

Debe distinguirse que la política social no puede ser un solo programa, sino que ésta se debe fundamentarse en diferentes tipos de programas según las necesidades de la población, las cuales difieren según características sociales, económicas, culturales y políticas.

Dentro de la evaluación de incidencia realizada a través del RS y del índice de Atkinson se pudo apreciar como el programa Prospera fue el único programa que generó una reducción de la desigualdad, lo que muestra como la política social se ha centralizado en un solo programa, el cual ha presentado menores niveles de incidencia en el 2018, debido a que se ha hecho menos progresivo, así como también al hecho de que este programa no fue diseñado bajo la perspectiva de ser la única estrategia de la política social. Si bien el programa 65 y más tiene efectos, estos son bastante marginales, mientras que el programa de Tarjeta sin hambre y Empleo temporal, no tuvieron ninguna incidencia de la disminución de la desigualdad.

Los programas de transferencias tienen una mayor incidencia sobre la distribución de ingresos de los hogares que presentan un mayor grado de vulnerabilidad, como la población indígena, en donde estos recursos inciden en mayor medida, debido a que sus ingresos se encuentran muy por debajo de la línea de bienestar. Con ello se puede concluir que los programas focalizados tienen una mayor incidencia en la solución de problemas específicos dentro de los grupos con mayor grado de marginación y pobreza.

Si bien los efectos de los programas de transferencia tuvieron una mayor incidencia en la desigualdad de ingresos para la población indígena dentro de la región sur-sureste, estos efectos disminuyeron del 2016 al 2018, especialmente para el programa más importante que ha

dado sustento a la política social, como lo es el caso de Prospera, el cual modifico sus reglas de operación buscando una mayor generalización, lo que derivó en mayores errores de inclusión, y en una reducción en su progresividad.

El programa en sus inicios buscaba brindar la dotación de los bienes prioritarios para la política social, la educación, la salud y la alimentación, sin embargo, a partir del 2016 se incorporaron apoyos hacia los estudiantes de educación superior, aunado a apoyos con corresponsabilidad y sin ella especialmente dirigido al componente alimentarios, así como también se incorporaron estrategias para aumentar la productividad a través de una mayor cooperación interinstitucional, en esta expansión el programa incorporo a grupos poblacionales pertenecientes a niveles más altos dentro de la distribución de ingresos.

Los apoyos monetarios otorgados a los hogares por parte del programa Prospera para el 2018 tuvieron una reducción en términos reales, y no llegaron a cubrir los requerimientos mínimos establecidos por la línea del bienestar, teniendo con ello también una menor incidencia.

Un elemento importante a destacar, es que el programa Prospera no tiene como objetivo incidir en la desigualdad de los grupos indígenas, aunque actualmente se mencionen en las reglas de operación como grupos prioritarios, esto no es suficiente ya que requieren ser incluidos de forma específica y explícita en las reglas de operación del programa para mejorar su operatividad, ya que este grupo poblacional es el que en mayor medida representa a la población objetivo, debido a que aprox. el 52% de la población indígena que se encuentra en cada estado de la región no puede acceder a la línea de bienestar rural establecida de \$1,937.58 para el 2018, mientras que aprox. el 25% de la población no indígena se encuentra en esta condición.

Al realizar el análisis por grupos de edad se pudo apreciar como la política social debe dirigirse especialmente hacia la población compuesta por los jóvenes y los adultos jóvenes, al presentar una mayor propensión a la desigualdad y la pobreza, debido a que el mercado laboral no está otorgando los recursos suficientes para alcanzar los niveles de vida mínimos establecidos, a pesar de ser la mayor fuente de subsistencia de los hogares (65.9%).

Debe señalarse que, aunque la fuerza laboral debe ser la población objetivo de la política social, no significa que se excluyan a los otros grupos poblacionales, sin embargo, sus

efectos son importantes porque involucran a la población de los hogares que dependen de este grupo de personas.

Los efectos diferenciados de la desigualdad entre los grupos de edad es un elemento importante a considerar, debido a que permite apreciar un problema no antes presentado, ya que en los inicios de la política social se fundamentaba en otorgar recursos a la población especialmente de forma sectorial, por lo que ayudaba en mayor medida a la población que por problemas en su ciclo de vida, no podían incorporarse al mercado laboral, especialmente niños y adultos mayores, mientras que la población en edad laboral participaba en la actividad económica y por tanto la política social no ponía énfasis en estos grupos poblacionales, sin embargo, en el contexto actual este grupo poblacional debe ser incluido como parte de la población objetivo, lo que representa un reto que requiere sistemas de seguridad más equitativos, más justos y mayores recursos, requiriendo un sistema tributario robusto.

El problema del mercado laboral y su informalidad necesita medidas de largo plazo, que deben ser atendidas no solo por la política social, sino por el conjunto de políticas económicas, es decir, por la política fiscal, la política monetaria, la política comercial y sectorial.

Debe destacarse que en los últimos años el país se ha enfrentado a una disminución del ingreso medio a nivel nacional, en donde la fuente de ingreso con mayor peso en los hogares es la obtenida a través del trabajo; si se analiza el ingreso laboral en la región sur-sureste se tiene que en promedio para el 2018 llegó a ser de \$1,425, en donde Chiapas (\$895), Oaxaca (\$954) y Guerrero (\$968) no lograban a cubrir los ingresos necesarios para adquirir una canasta básica alimentaria rural que para el 2018 ascendía a \$1,064.73, haciendo que los recursos provenientes de las transferencias, tanto públicas como privadas tengan un peso sumamente importante dentro de los ingresos de los hogares.

Las transferencias privadas son la fuente de ingreso que tienen mayores efectos en la reducción de la desigualdad económica, por lo que, un incremento del 1% en estas transferencias, según los datos del 2018, disminuirán el Gini en 0.05, mientras que las transferencias públicas reducen la desigualdad en un 0.01 del Gini. A pesar de la importancia que tienen estos recursos, los programas de transferencias durante el periodo 2016 y 2018 han

reducido su incidencia en la desigualdad por presentar mayores errores asignativos y de distribución.

Ante los enorme retos que enfrenta el país, y especialmente la región sur-sureste, el debate no debe centrarse en si la política social debe ser universal o focalizada, sino más bien, debe apreciarse que ambas no son excluyentes, y que si bien una política social universal puede estar encaminada a solucionar de mejor forma los problemas de desigualdad creados por problemas generalizados, existen grupos vulnerables, como los grupos indígenas, que debido a sus propias condiciones requieren apoyos diferenciados para poder alcanzar mejores niveles de bienestar, y reducir las mayores brechas que tienen con respecto los ingresos medios.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Ortega, T. (Julio-Diciembre de 2015). Desigualdad y Marginación en Chiapas. (U. A. México, Ed.) *Península*, 143-159.
- Amarante , V. (2007). *El impacto distributivo del Gasto público social: Aspectos metodológicos para su medición y antecedentes para Uruguay*. Uruguay: MIDES y el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas.
- Amoroz S, I. (junio-noviembre de 2011). El derecho a la salud en comunidades indígenas del Estado de chiapas. (U. N. México, Ed.) *Pueblos y Fronteras Digital*, 6(11), 8-37.
- Araujo, M., & Ibararán, P. (2019). El Progres-Oportunidades-Prospera, a veinte años de su creación. En G. Hernández Licon, T. de la Garza Navarrete, Zamudio Chávez Janet, & I. Yaschine Arroyo, *El Progres-Oportunidades-Prospera* (pág. 192). CONEVAL.
- Aronsson, T., & Löfgren, K.-G. (Noviembre de 2007). Teoría del bienestar: historia y resultados modernos.
- Atkinson, A. B. (2016). *Desigualdad ¿Qué podemos hacer?* México: Fondo de Cultura Económica.
- Atuesta Montes, B., Mancero, X., & Tromben Rojas, V. (2018). *Herramientas para el análisis de las desigualdades y del efecto redistributivo de las políticas públicas*. Santiago: CPEAL.
- Bando, R., & López-Calva, L. (2005). *Conditional cash transfers and indigenous people's health: Is there a differential impacto of Progres between indigenous and no indigenous households?* Ciudad de México: Tecnológico de Monterrey.
- Banegas, G. y S. Mora (2012) “Transferencias condicionadas y reducción de la pobreza en México: entre lo real y lo imaginado” en *European Review of Latin American and Caribbean Studies*. Volumen 93, número 93, octubre 2012, pp. 41-60
- Barajas M., G. (Julio-Diciembre de 2016). Prospera, programa de inclusión social: ¿una nueva estrategia de atención a la pobreza en México? *Gestión y Estrategia*(50), 103-120.

- Barajas, A., Chami, R., Fullenkamp, C., & Garg, A. (2010). *The global financial crisis and worker's remittances to Africa: what's the damage?* International Monetary Fund.
- Bartra, A. (2013). Sur profundo. En J. Moguel, *El sur-sureste mexicano: crisis y retos* (pág. 121 a 168). México: Cámara de Diputados / LXII Legislatura-Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública : Juan Pablos Editor.
- Bellù, L., & Liberati, P. (2006). Policy Impacts on Inequality. Welfare based Measures of Inequality The Atkinson Index. *EASYPol* .
- Boltvinik, J., Damián, A., Jaramillo Molina, M., & de la Torre López, R. (2019). Crónica de un fracaso anunciado. Ha llegado la hora de remplazar el Progreso-Oportunidades-Prospera (POP). En G. Hernández Licon, T. de la Garza Navarrete , J. Zamudio Chávez, & I. Yaschine Arroyo, *El Progreso-Oportunidades-Prospera, a veinte años de su creación* (pág. 147). CONEVAL.
- Branco, M. (septiembre-octubre de 2014). Las cifras de la Desigualdad Mundial en las rentas: Historia y Presente. Una visión General. (ICE, Ed.) *Globalización y Desarrollo*(880), 23-38.
- Brosio, G., Jiménez, J., & Ruelas, I. (2017, Septiembre). *Analizando el impacto de la política fiscal sobre la desigualdad personal y regional: El caso de México*. Retrieved from https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/jimenez_brosio_y_ruelas_0.pdf
- Camacho, & Cortés. (julio-diciembre de 2012). Distribución del ingreso y bienestar social en México 1984-2008. *Estudios económicos*, 347-378.
- Candelas Ramírez, R. (2018). *Los estados del sur sureste de México. En la búsqueda del desarrollo humano*. CESOP.

- Czarnecki, L. (2017), Programas de transferencia monetaria en la Ciudad de México. El caso de personas mayores y estudiantes, México, Secretaría de Desarrollo Institucional-UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas.
- Cao, H. (2010). Urban–Rural Income Disparity and Urbanization: What Is the Role of Spatial Distribution of Ethnic Groups? A Case Study of Xinjiang Uyghur Autonomous Region in Western China. *REgional Studies*, 8-44.
- Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CESOP. (2018). *Los estados del sur sureste de México en la búsqueda del desarrollo humano*. Centro de Estudios sociales y de Opinión pública.
- CONAPO. (2015). *Infografía. Población Indígena*.
- CONEVAL. (2012). *Construcción de las líneas del bienestar. Documento metodológico*. México, D.F: CONEVAL.
- CONEVAL. (2013). *Informe de Pobreza en México 2012*. México, DF: Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social.
- CONEVAL. (2019). *Principales retos en el ejercicio del derecho a la alimentación nutritiva y de Calidad. Ciudad de México: CONEVAL*.
- Cortés, F. (mayo-agosto de 1998). Eficiencia y desigualdad. Un contrapunto. (U. d. Guadalajara, Ed.) *Espiral*, IV(12), 169-200.
- Cortés, F. y. (2007). Pobres con Oportunidades: México 2002-2005. (E. C. Centro de Estudios Sociológicos, Ed.) *Revista Estudios Sociológicos*, XXV(73), 3-40.
- Cortés, F., & Vargas, D. (2017). La evolución de la desigualdad en México: Viejos y nuevos resultados. *Revista de Economía Mexicana*(2), 39-96.

- D.Hardoon, S. y.-N. (2016). *Oxfam*. https://www.scribd.com/doc/295120053/An-Economy-For-the-1-How-privilege-and-power-in-the-economy-drive-extreme-inequality-and-how-this-can-be-stopped#fullscreen&from_embed. (Oxfam, Ed.)
- De la Peña, G. (16 de Septiembre de 2005). Social and Cultural Policies Toward Indigenous Peoples. *Annual Review of Anthropology*, 34(10), 717-739.
- Deaton, A. (1980). *The Measurement of Welfare. Theory and Practical Guidelines* (Primera Edición ed.). Washington, D.C: Banco Mundial.
- Deaton, A. (2015). *El gran Escape. Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Di Virgilio, M. M., Otero, M. P., & Boniolo, P. (2010). Pobreza y Desigualdad en América Latina. Introducción a un problema complejo. En M. M. Di Virgilio, M. P. Otero, & P. Boniolo, *Pobreza y desigualdad en AMérica Latina y el Caribe* (págs. 11-29). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Diario Oficial de la Federación. (2014). *Programa Regional de Desarrollo del Sur - Sureste 2014-2018*.
- Díaz de Sarralde, S., Garcimartín, C., & Ruíz-Huerta, J. (2010). La paradoja de la progresividad en países de baja tributación: El impuesto a la renta en Guatemala. *CEPAL*, 87-102.
- Dirección General de Información en Salud. (2014). *Metodología para ajustar los nacidos vivos y las defunciones de menores de cinco años para su uso en el cálculo de indicadores*.
- E. Stiglitz, J. (2000). *La economía del sector público* (3a Edición ed.). Barcelona: Antoni Bosch.
- El Colegio de México. (2018). *Desigualdades en México 2018*. México, D. F.: El Colegio de México .
- ENIGH. (2016). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*. INEGI.
- ENIGH. (2018). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*. INEGI.

- Esquivel, G. (2015). *Desigualdad Extrema en México: concentración del poder económico y político*. México: OXFAM.
- Esquivel, G., Lustig, N., & Scott, J. (2010). Mexico: A Decade of Falling Inequality: Market Forces or State Action? En López-Calva, & N. Luistig, *Declining inequality in Latin America: a decade of progress?* Nueva York: Broking Institution Press y United Nations Development Programme.
- Fernández Riquelme, S., & Caravaca Llamas, C. (Agosto-Septiembre de 2011). La política social. Presupuestos teóricos y horizonte histórico. *Aposta. Revista de ciencias sociales*(50), 1-46.
- Filgueira, F. (marzo de 2014). Hacia un modelo de protección social universal en América Latina. (N. Unidas, Ed.) *Serie Políticas Sociales*, 5-47.
- Fogel, W. (1966). The effect of low educational attainment on incomes: A comparative study of selected ethnic groups. *The Journal of Human Resource*, 1(2), 22-40.
- Galhardi, R. (2009). México: Programa de empleo temporal ampliado (PETA). (OIT, Ed.)
- Galiani, S. (2004). *Instituciones de las políticas sociales: el rol central de las evaluaciones en su diseño, implementación y monitoreo*. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6885/S0600970_es.pdf.txt
- García Andrés, A., Arón Fuentes, N., & Montes, G. O. (enero de 2012). *Desigualdad y polarización del ingreso en México: 1980-2008*. Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422012000100014.
- García Medina, C. (Mayo de 2013). Globalización, políticas públicas y desarrollo local: Región Sur-Sureste, Oaxaca, México. *LAJED*(14), 215-226.
- Gentilini, U., Grosh, M., & Yemtsov, R. (2020). The Idea of Universal Basic Income. En *Exploring Universal Basic Income. A Guide to Navigating concepts, evidence, and practices* (págs. 17-72). International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank .

- Goerlich, F., & Mas, M. (1998). Medición de las desigualdades. En Goerlich, *Moneda y Crédito* (págs. 59-86). Madrid: Central Hispano.
- Goerlich, F., & Villar, A. (2009). *Desigualdad y Bienestar social. De la teoría a la práctica*. Bilbao, España.: fundación BBVA.
- Gordillo, G., & Plassot, T. (septiembre-diciembre de 2019). Transformaciones en los ingresos de los hogares mexicanos (1992-2018). *Economíaunam*, 16(48).
- Gradín, C., & Del Río, C. (Septiembre de 2001). *Desigualdad, Polarización y Pobreza en la Distribución de la renta en Galicia*. Coruña: Instituto de estudios económicos de Galicia-Fundación P. Barrié de la Maza. Obtenido de Universidad de Vigo.
- Huesca Reynoso, L., López Salazar, R., & Palacios Esquer, M. d. (Mayo-Agosto de 2016). El Programa de Apoyo Alimentario y la política social integral en la Cruzada contra el Hambre en México. *Política y Sociedad: sobre inclusiones y exclusiones*, 61(227), 379-408.
- INEA. (21 de febrero de 2020). *Fortalece INEA el Modelo Indígena Bilingüe en la Región Sureste*. Obtenido de <https://www.gob.mx/inea/prensa/fortalece-inea-el-modelo-indigena-bilingue-en-la-region-sur-sureste?idiom=es>
- INEGI (2009). Sistema Estatal y Municipal de bases de datos.
- INEGI. (2015). *Encuesta intercensal*.
- INEGI. (2010). Censo de Población y Vivienda.
- INEGI. (2018). *Encuesta Nacional Ingreso Gasto de los Hogares. Nota Técnica*. Obtenido de https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enigh/nc/2018/doc/enigh2018_ns_not_a_tecnica.pdf
- Insulza, J. M. (2015). Desigualdad, Democracia e inclusión social. En OEA, *Desigualdad e inclusión social en las Américas: 14 ensayos*. (págs. 13-34).
- Israeli, O., & Weber, M. (23 de Mayo de 2011). On the contribution of the three I's of poverty to chronic and transitory poverty. *Economics Bulletin*, 31(2).

- Jenkins, S., & Lambert, P. (1997). Three 'I's of poverty curves, with an analysis of UK poverty trends. *Oxford Economic Papers*, 49(3), 317-327.
- Jusidman, C. (MARzo-Abril de 2009). Desigualdad y Política Social en México. *Nueva sociedad*(220), 190-205.
- Jusidman, C. (2009). Desigualdad y política social en México. *Nueva Sociedad*(220), 190-206.
- Lambert, P. J. (1989). *the Distribution and redistribution of Income a Mathematical Analysis*. Cambridge,Massachusetts: Basil Blackwell.
- Lerman, R., & Yitzhaki, S. (1985, Febrero). Income Inequality Effects by Income. (JOUR, Ed.) *Review of Economics and Statistics*, 67(1), 151-156.
- Lindbeck, A. (1985). *Desigualdad y politica redistributiva. Comportamiento politico y politica economica*. Madrid: Orbis.
- Lopez-Calva, L., & Patrinos, H. (2007). Exploring the Differential Impact of Public Interventions on Indigenous People's Schooling and Child Labor: Lessons from Mexico's Conditional Cash Tranfers Program. *Journal for human Development and Capabilities*, 16.
- Lustig, N. (2017, Julio-Septiembre). El impacto del sistema tributario y 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*, LXXXIV(335).
- Lustig, N., & Székely, M. (1997). México: Evolución económica, pobreza y desigualdad. In *Los determinantes de la pobreza en América Latina* (pp. 2-47). Washington D.C.: PENUD, BID, CEPAL.
- Lustig, N., Pessino, C., & Scott , J. (2013, Abril). The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: An Overview. *Tulane Economics Working Paper Series*.

- Manzanares R., J. L. (Julio-Diciembre de 2013). Programas sociales: transferencias públicas y privadas en México en relación con la inequidad y la pobreza, 2006-2010. (N. Época, Ed.) *Economía: teoría y práctica*(39), 59-84.
- Martínez L., C. (2011). El Programa de Empleo Temporal. Documento de Trabajo(108).CESOP.
- McCall , L., & Kenworthy, L. (Septiembre de 2009). Americans' Social Policy Preferences in the Era of Rising Inequality. (Cambridge.org, Ed.) *Perspectives on Politics*, 7(3), 459-484.
- Mckay, A. (Marzo de 2002). Defining and Measuring Inequality. (O. D. Nottingham, Ed.) *Briefing Paper*(1), 1-6.
- Medina H., F., & Galván , M. (Junio de 2008). Descomposición del Gini por fuentes de ingreso: Evidencia empírica para América Latina 1999-2005. *Serie Estudios estadísticos y prospectivos* (63), 7-76.
- Montagut, T. (2014). *Política Social. Una introducción*. Barcelona: Ariel.
- Neves Costa, R., & Pérez-Duarte, S. (December de 2019). Not all inequality measures were created equal. The measurement of wealth inequality, its decompositions, and an application to European household wealth. (E. C. Bank, Ed.) *Statistics Paper Series*(31), 1-58.
- Novales Cinca, A. (2011). Crecimiento económico, desigualdad y pobreza. En Real Academia de Ciencias Morales y Políticas (Ed.), (págs. 1-15).
- OCDE. (2017). *Estudios Económicos de laOCDE*. Obtenido de www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-mexico.htm.
- Paes-Sousa , R., Regalia, F., & Stampini, M. (2013). *Condiciones para el éxito de la puesta en práctica de los programas de transferencias monetarias condicionadas*:. BID.

- Parra Vazquez, M. (2013). Los caminos posibles en la reconstrucción del sur sureste. En J. Moguel, *El Sur Sureste Mexicano: Crisis y Retos* (págs. 47-80). México: Cámara de diputados/Centro de Estudios Sociales y de Opinión pública, Juan Pablo Editor S.A.
- PNUD (2019). Informe Anual 2018 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Peragine, V., Pignataro, G., & Li Donni, P. (2009). Behind the Atkinson index. Measuring equality of opportunity in health. (d. d.-u. Pavia, Ed.) *società italiana di economia pubblica*, 1-27.
- Petrei, A. (3er y 4o trimestre de 1967). El pensamiento de Jeremy Bentham en materia de impuestos. *Revista de Economía y Estadística, Tercera Época*, 11(3-4), 157-167.
- Piketty, T. (2015). *El capital en el siglo XXI*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Pilar Castrosin , M., & Venturi Grosso , L. (2016). *Descomposición del Gini por fuentes de ingreso:Evidencia empírica para Argentina 2003-2013*. Universidad Nacional de la PLata. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales CEDLAS. Obtenido de www.cedlas.econo.unlp.edu.ar
- Piña Romero, E., & Hernández Torres, I. (julio-diciembre de 2010). Política Social en México. Una revisión a 100 años de la Revolución Mexicana. *Economía y sociedad*, XIV(26), 45-61.
- Plata , P. L. (2009). el tratamiento de la equidad, la justicia y la igualdad en economía. En J. García-Bermejo, *Sobre Economía y sus métodos* (págs. 493-515). Madrid: Trotta y Consejo superior de investigaciones científicas.
- Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional. (2018). <https://plataformacelac.org/programa/370>.
- Rawls, J. (1997). *Teoría de la Justicia*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Reyes, L., & Reyes Maya, O. I. (2016). Análisis de la migración en la región Sur-sureste de México. En AMECIDER-ITM (Ed.), *21o Encuentro Nacional de Desarrollo Regional en México*. Mérida, Yucatán.

- Rodríguez O., E. 2. (2019). Progresá y su contexto, veinte años después. En Hernández Licona, De la Garza, Zamudio, & Yaschine, *El Progresá-Oportunidades-Prospera a 20 años de su creación*. de México.
- Rosen, H. (2002). *Hacienda Pública*. Aravaca, España: McGraw-Hill.
- Ruíz Moreno, Á. G. (julio-diciembre de 2012). El financiamiento de la seguridad social en el siglo XXI. (U. Instituto de investigaciones jurídicas, Ed.) *Revista Latinoamericana de Derecho Social*(15), 141-168.
- San Juan Victoria, C. (2013). Pensar el Sur: ¿cómo reconstruirlo, cómo región civilizatoria o territorio de la pobreza extrema? En J. Moguel, *El Sur sureste mexicano: crisis y retos* (págs. 29-46). México: Cámara de Diputados/Centro de Estudios Sociales y de opinión Pública: Juan Pablos Editor.
- Scott, J. (2005). Seguridad social y desigualdad en México: De la polarización a la Universalidad. *Bienestar y Política Social*, 1(1), 59-82.
- Secretaría de Salud. (2008). *Situación de Salud en México. Indicadores Básicos*. Recuperado el 14 de octubre del 2018, de http://www.dgis.salud.gob.mx/descargas/pdf/IB_2008.pdf
- Secretaría del bienestar. (2020). Obtenido de <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-para-el-bienestar-de-las-personas-adultas-mayores>
- SEDESOL. (1999). *Lineamientos Generales para la Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)*.
- SEDESOL. (2010). *Diagnóstico del Programa de Empleo Temporal*.
- SEDESOL. (2012). *Manual Ciudadano 2012. SEDESOL a los ojos de todos*. Secretaría de Desarrollo Social.
- SEDESOL. (2013). *Diagnóstico del Programa Pensión para adultos mayores*. Retrieved from http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/Diagnostico_PAM_2013.pdf

- SEDESOL. (2016). *Reglas de operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2016*. Diario Oficial de la Federación.
- SEDESOL. (2017). *Reglas de operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2017*. Diario Oficial de la Federación.
- SEDESOL. (2018). *Programa de Empleo Temporal*. Retrieved from <https://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/programa-de-empleo-temporal>
- SEDESOL. (2018, noviembre 15). *Programa de Pensión para Adultos Mayores*. Retrieved from <https://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/pension-para-adultos-mayores>
- Sen, A. (1999). *Nuevo examen de la Desigualdad*. Alianza.
- Solimano, A. (Agosto de 1998). Crecimiento, justicia distributiva y política social. (N. Unidas, Ed.) *CEPAL*(65), 32-43.
- Sordo, M., & Ramos G., C. (Enero-Junio de 2011). Poverty comparisons when TIP curves intersect. *Statistics and Operations Research Transactions*, 65-80.
- Stiglitz, E. J. (2000). *La economía del sector público* (3a Edición ed.). España: Antoni Bosch.
- Stiglitz, J. E. (2012). *El precio de la desigualdad*. Taurus.
- Székely, M. (1999). *La Desigualdad en México: Una Perspectiva Internacional*. Obtenido de <https://silو.tips/download/la-desigualdad-en-mexico-una-perspectiva-internacional>.
- Torres, F., & Rojas, A. (Julio - Septiembre de 2015). Política Económica y política social en México: Desequilibrio y saldos. (UNAM, Ed.) *Problemas del Desarrollo*, 182(46), 58-59.
- Triano, M. (2017). *20 años después: Cambios y continuidades de PROSPERA desde la perspectiva de funcionarios y exfuncionarios gubernamentales de alto nivel y evaluadores externos al programa*. (C. d. Vinculación, Ed.) Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/330184808_20_anos_despues_cambios_y_continuidades_de_PROSPERA_desde_la_perspectiva_de_funcionarios_y_exfuncionario

s_gubernamentales_de_alto_nivel_y_evaluadores_externos_al_programa/link/5c32fb2a92851c22a3610663/dow

- UAM. (2004). *Evaluación Externa del Programa de Empleo Temporal, 2003. Evaluación del desempeño del PET a través de su información secundaria, periodo 2001-2003. Informe II*. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Uribe Gomez, M. (Septiembre/Diciembre de 2011). Enfoques contemporáneos de política social en México. *Espiral, Estudios sobre Estado y sociedad*, XVIII(52), 37-75.
- Valencia Lomeli, & Jaramillo Molina. (2019). El programa Progres Oportunidades Prospera en el regimen de bienestar dual mexicano. En Hernandez, De la Garza, Zamudio, & Yaschine, *El Progres Oportunidades Prospera a 20 años de su creacion*. CONEVAL.
- Valencia Lomelí, e., & Jaramillo Molina, M. E. (2019). El programa Progres Oportunidades Prospera en el régimen de bienestar dual mexicano. En G. Hernández Licon, T. De la Garza, J. Zamudio, & I. Yaschine, *El Progres Oportunidades Prospera, a 20 años de su creación* (pág. 115). Ciudad de México: CONEVAL.
- Van Parijs, P. (mayo-agosto de 2014). renta básica y justicia social. ¿Por qué los filósofos no están de acuerdo? *Andamios*, 11(25), 173-204.
- Varian, H. (1999). *Microeconomía intermedia. Un enfoque actual*. Barcelona, España: Antoni Bosch.
- Velázquez, N., & Javier, J. (2006). La desigualdad económica medida. *Revista de Métodos cuantitativos para la economía y la empresa*, 67-108.
- Viesti, G. (2015). *Diagnóstico de desarrollo regional: México*. Madrid: Programa Eurosocial, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y políticas públicas (FIIAPP).
- Wesley , E., & Peterson, F. (4 de 12 de 2017). Is Economic Inequality Really a Problem? A review of the arguments. (MDPI, Ed.) *Social Sciences*, 1-25.

Yaschine, I. (2019). Progres-Oportunidades-Prospera, veinte años de historia. En Hernández Licona, Gonzálo De laGarza, T. Zamudio, & I. Yaschine, *El Progres-Oportunidades-Prospera a 20añosdesu creación*. Ciudad de México: CONEVAL.

