

Política social y combate a la pobreza en México

Análisis de la Cartilla Social

Social Policy and Fight Against Poverty in Mexico: Analysis of the Cartilla Social

Raymundo Miguel Campos Vázquez,
Víctor Hugo Delgado Barrera y Eduardo Medina Cortina*

Resumen: En este artículo se utilizan datos inéditos y georreferenciados a nivel municipal sobre los beneficiarios de los principales programas de la Secretaría de Desarrollo Social que recibieron la Cartilla Social en 2016. El objetivo es conocer aspectos nacionales de la política social y su relación con la pobreza. De manera general, se observa que la política social cubre entre 65 y 69 por ciento de las personas en pobreza, otorgando una transferencia de 822 pesos por familia beneficiaria, que tiene acceso a 1.15 programas en promedio. A través de una regresión lineal simple es posible observar que las familias que viven en los lugares con mayor pobreza reciben una transferencia monetaria similar a familias que viven en lugares con menor pobreza. En contraste, los lugares con mayor pobreza tienen una mayor cobertura de beneficiarios en relación con el número de pobres en lugares con menor pobreza, debido principalmente a Prospera.

Palabras clave: pobreza, política social, México, transferencias monetarias, programas de ayuda.

***Raymundo Miguel Campos Vázquez** es profesor-investigador del Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México, carretera Picacho Ajusco 20, Ampliación Fuentes del Pedregal, 14110, Ciudad de México. Tel: +52 55 5449 3000, ext. 4153. Correo-e: rmcampos@colmex.mx. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0251-5051>. **Víctor Hugo Delgado Barrera** es asistente de investigación en el Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México y asesor en la Unidad de Política de Ingresos Tributarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, carretera Picacho Ajusco 20, Ampliación Fuentes del Pedregal, 14110, Ciudad de México. Tel: +52 811 981 8912. Correo-e: vhdelgado@colmex.mx. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6776-0408>. **Eduardo Medina Cortina** es estudiante de doctorado en Economía. Departamento de Economía de la Universidad de Illinois, Urbana-Champaign, David Kinley Hall 214, West Gregory Drive 1407, 61801, Urbana IL. Tel: +1 217 333 0120. Correo-e: emm5@illinois.mx, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2765-1327>. Agradecemos los comentarios y sugerencias de dos revisores anónimos, así como de los editores. Todos los errores son responsabilidad de los autores.

Artículo recibido el 23 de abril de 2019 y aceptado para su publicación el 31 de octubre de 2019.

DOI: <http://dx.doi.org/10.29265/gypp.v29i2.777>

Abstract: In this article we use unpublished and geo-referenced data at the municipality level on the beneficiaries of the main programs of the Ministry of Social Development who received the Social Book in 2016. The objective is to know national aspects of social policy and its relationship with poverty. In general, it is observed that social policy covers 65-69 per cent of the people in poverty, granting a transfer of 822 pesos per beneficiary family, who has access to 1.15 programs on average. Through a simple linear regression it is possible to observe that families living in the places with greater poverty receive a monetary transfer similar to families that live in places with less poverty. In contrast, the places with greater poverty have a greater coverage of beneficiaries in relation to the number of poor people than places with less poverty; which is driven by Prospera.

Keywords: poverty, social policy, Mexico, monetary transfers, aid programmes.

INTRODUCCIÓN

El porcentaje de población que vive en pobreza en México en 2016 es aproximadamente el mismo que en 1992, y aunque el país ha tenido un periodo de crecimiento económico, éste aparentemente no permea hacia las personas más vulnerables (Campos Vázquez y Monroy Gómez Franco, 2016: 77).¹ En ese periodo, la política social ha cambiado tanto en el número de programas existentes como en las transferencias monetarias otorgadas para combatir la pobreza (Sottoli, 2002: 53; Torres y Rojas, 2015: 51); sin embargo, los resultados no han sido los deseados (Narro *et al.*, 2013: 15; Rodríguez Gómez, 2014: 181; Rodríguez Gómez y Patrón Sánchez, 2017: 40).

Cifras recientes señalan que mientras el gasto programable en desarrollo social, como porcentaje del producto interno bruto (PIB), aumentó 2.4 puntos porcentuales (pp) de 2008 a 2016 (CEFP, 2016: 7), el porcentaje de personas en condición de pobreza ha disminuido sólo 0.8 pp en un periodo similar (Coneval, 2016b). Esta situación de estancamiento en el combate a la pobreza podría explicarse, hasta cierto punto, por fallas en el diseño o implementación de los programas sociales; en particular, los programas podrían no estar brindando el apoyo suficiente para que las personas mejoren de manera permanente su condición económica (Huesca Reynoso y Calderón Villarreal, 2015: 171, Rodríguez Gómez y Patrón Sánchez, 2017: 40) y podrían no estar llegando a la población que más lo requiere (Backer y Grosh, 1994: 990).

Para corroborar dichas hipótesis se utilizan microdatos únicos de las transferencias monetarias que los programas sociales efectúan a las familias beneficiarias.

¹ Para propósito de este artículo, pobreza y vulnerabilidad se utilizarán de manera indistinta.

Los datos provienen de la Cartilla Social, la cual representó un esfuerzo inédito de transparencia y rendición de cuentas por parte de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) para monitorear los recursos que los programas sociales asignaron durante el periodo enero 2015-junio 2016. La característica trascendental de la cartilla subyace en su esencia censal. Ésta contiene información georreferenciada a nivel municipal sobre cada una de las transferencias registradas en beneficio de las familias inscritas en alguno de los 105 programas que la cartilla incluye, permitiendo que por primera vez se pueda saber, con datos administrativos, si la misma familia es beneficiaria de distintos programas.

Puesto que, la cartilla contiene una vasta información sobre programas sociales de distinta naturaleza, se optó por estudiar el ámbito nacional de la política social enfocado en el combate a la pobreza. El análisis se delimita a los siete programas más relevantes en términos de beneficiarios según la cartilla; estos programas son: Liconsa, Jornaleros Agrícolas, Pensión Adultos Mayores, Estancias Infantiles, Empleo Temporal, Prospera y Seguro de Vida Jefas de Familia (Sedesol, 2016a: 9). Estos programas atienden a 92 por ciento de las familias beneficiarias (9.5 millones de familias) y otorgan una transferencia total de 7.14 miles de millones de pesos (mmdp de 2016 en todos los casos).

Con base en los datos provenientes de la cartilla, la primera etapa de nuestro análisis brinda un panorama nacional a través de indicadores de política social. Éstos resaltan una política social que difícilmente tendría implicaciones sustanciales en la reducción de la pobreza en el país. Los programas sociales llegan a 65-69 por ciento de personas en situación de pobreza (cobertura), emitiendo una transferencia mensual de 822 y 211 pesos por familia e individuo beneficiario respectivamente. Estos montos representan cerca de 20 por ciento de la línea de pobreza extrema por ingresos en el sector rural. Asimismo, las familias beneficiarias tienen acceso a sólo 1.15 programas en promedio.

En una segunda etapa, se explota el componente geográfico de la cartilla. Entonces, ante la posibilidad de utilizar indicadores de política social y pobreza (Coneval, 2010), ambos a nivel municipal, es posible determinar si existen fallas en la progresividad o focalización de los programas sociales. Dado que en México la pobreza tiene un componente etnogeográfico donde el sur (*e.g.* Chiapas) exhibe altos y persistentes niveles de pobreza en comparación con el resto del país (Easterly, 2001: 163), lo cual es considerado por la Sedesol al momento de asignar recursos (Castañeda *et al.*, 2005: 29; Hernández Franco *et al.*, 2008: 106; Franco Parrillat y Canela Gamboa, 2016: 171; Skoufias *et al.*, 2001: 1771), se esperaría que los programas sociales llegasen a gran parte de la población en situación de

pobreza y que las transferencias fueran de tal magnitud que permitieran a las personas salir de su condición de pobreza.

La estrategia empírica central consiste en una regresión lineal simple entre los indicadores de política social (variables dependientes) y la incidencia de la pobreza (variable independiente), ambos a nivel municipal.² Los resultados muestran que un individuo en pobreza recibe aproximadamente la misma transferencia monetaria independientemente de su municipio de residencia. Los resultados también sugieren que la política social focaliza y prioriza los recursos, donde los municipios con mayor incidencia de pobreza tienen una mayor cobertura que los municipios con menor incidencia de pobreza. Además, se descarta que el número de programas a los que los beneficiarios tienen acceso esté directamente asociado con la incidencia de la pobreza.

De manera adicional, se analizó la relación entre los indicadores de política social y pobreza a nivel municipal por programa relevante. No se encontró evidencia de que los programas transfieran más recursos por beneficiario en los lugares con mayor incidencia de pobreza. Por el contrario, Liconsa, Pensión a Adultos Mayores, Prospera, Estancias Infantiles y Seguro de Vida de Jefas de Familia brindan más recursos por beneficiario en los municipios menos vulnerables; por lo tanto, los programas sociales acrecientan las desigualdades en el país. Al analizar la cobertura, Prospera es el programa que mejor focaliza sus recursos, mientras que Liconsa y Estancias Infantiles presentan una mayor cobertura en los lugares con menor incidencia de pobreza. Es decir, en el agregado la política social es progresiva en términos de cobertura debido a Prospera.

Los resultados señalan dos posibles ejes de acción para rediseñar la política social centrada en el combate a la pobreza. Primero, los montos otorgados son insuficientes para superar la línea de pobreza extrema por ingresos. Esto implica que se tiene que llegar a un compromiso para elevar el presupuesto en materia de política social. También implica que se pueden tener transferencias focalizadas y diferenciadas con el fin de nivelar el terreno de juego por grupo objetivo (adultos mayores, primera infancia, discapacidad, y por región geográfica). Segundo, y complementario al punto anterior, la universalidad de ciertos programas podría ayudar a mejorar la cobertura de la política social; sin embargo, esto eleva sustancialmente el monto gastado en la política social así como el número de beneficiarios que no están en situación de pobreza.

² La incidencia de la pobreza se define como el porcentaje de personas en pobreza por municipio.

La diferenciación de los montos puede estar justificada, aunque definitivamente se requiere una mayor discusión. Por ejemplo, si la geografía juega un papel relevante en el desarrollo de una región (Blank, 2005: 443; Jalan y Ravallion, 2002: 329; Sachs *et al.*, 2001: 74); los individuos que habitan lugares aislados o con una geografía desfavorable tendrán menos oportunidades para mejorar sus condiciones económicas (Bigman y Fofack, 2000: 130; Patridge y Rickman, 2008: 285). Entonces, una diferenciación en las transferencias de los programas sociales en México podría aumentar la efectividad en la reducción de la pobreza (Backer y Grosh, 1994: 994; Coadey *et al.*, 2004: 5, Elbers *et al.*, 2007: 199; Hernández Franco *et al.*, 2008: 102; Kenworthy, 1999: 1119). En otras palabras, los efectos positivos de los programas sociales en México sobre el consumo (Hoddinott *et al.*, 2000: 35), el capital humano (Skoufias, 2001: 53; Rizzoli Córdoba *et al.*, 2017: 105), la salud (Gertler, 2000: 16) y el mercado laboral (Ángeles *et al.*, 2011: 85), por mencionar algunos, pueden verse acrecentados en tal magnitud que la pobreza se reduzca de manera significativa, a la vez que los recursos se distribuyen de manera eficiente (Coadey *et al.*, 2004: 5; Sen, 1992: 11).

Por último, se brindan diversos cálculos sobre el costo de cambiar el esquema de transferencias y la cobertura perfecta. Por un lado, cambios en el esquema de transferencias llevan a un aumento en la progresividad geográfica con un costo bajo; por el otro lado, se destaca que la cobertura total de la población en situación de pobreza de los programas relevantes tiene un costo adicional de 4.23 mmdp al mes, lo que representaría un aumento de 61 por ciento en el gasto observado al mes.

En suma, la aportación a la literatura de este artículo radica en la presentación y utilización de datos inéditos de la política social en México, los cuales permiten evaluar el diseño y la implementación de los principales programas sociales dirigidos al combate a la pobreza.³ Asimismo, los datos y resultados dan pie a la formulación de una política social más informada.

El artículo tiene relevancia para la gestión de las políticas públicas y a la vez tiene limitaciones. Un aspecto que no se discute es el de una estrategia integral para el combate a la pobreza. Investigaciones previas han mostrado que un Estado de bienestar integral es necesario y esencial para reducir la pobreza (Brady, 2005:

³ La literatura referente a la política social mexicana se puede dividir en tres vertientes: La primera consiste en el análisis histórico (Ceja Mena, 2004: 30; Tetreault, 2012: 45; Rodríguez Gómez, 2014: 183); la segunda considera las implicaciones económicas (Levy, 2007: 491; Esquivel y Ordaz Díaz, 2008: 1); la tercera evalúa de manera general los retos y áreas de oportunidad de la política social (Acosta, 2010: 155; Scott, 2013: 2; Narro *et al.*, 2013: 9; Torres y Rojas, 2015: 41; Franco Parrillat y Canela Gamboa, 2016: 159).

1329; Rodríguez y Patrón, 2017: 10). El Estado de bienestar mexicano se identifica más como uno residual, donde una parte de la población tiene seguridad social formal y la que no tiene es la que recibe los programas sociales residuales. Lo idóneo para el país sería disminuir esa residualización, tener servicios públicos de salud y educación de calidad y detonar un crecimiento económico incluyente (Levy, 2007: 491). Ésa sería una estrategia integral para el combate a la pobreza. Sin embargo, se esperaría al menos que esa residualización sea efectiva.

En el libro de Engel y Vélez (2006: 2) se discuten los rasgos que las políticas focalizadas deberían tener para ser efectivas. Las políticas deberían ser: eficientes (atender a la mayoría de la población objetivo), eficaces (que cumplan con su cometido de reducir la pobreza) y focalizadas (otorgadas de acuerdo con los lineamientos del programa). En este artículo se aborda directamente si los programas sociales del gobierno son eficientes y focalizados en la población en pobreza. Esto sólo se puede saber ahora con los datos de la Cartilla Social, pues se relaciona el mismo hogar como beneficiario de diferentes programas sociales. Sin un registro administrativo de calidad (padrón de beneficiarios) es imposible que los programas sean coherentes entre sí, que sean eficientes y que permitan la coordinación conjunta entre ellos para el abatimiento de la pobreza (Cejudo *et al.*, 2018: 20).

El artículo se organiza de la siguiente manera. La siguiente sección presenta los datos y el panorama nacional de la política social en México. La tercera sección enuncia la estrategia empírica y documenta los resultados principales respecto al diseño e implementación de los programas sociales. En la cuarta sección se discute el rediseño de la política social y se calcula su efecto fiscal. La quinta sección ofrece las conclusiones.

DATOS Y HECHOS ESTILIZADOS

Fuentes de información y delimitación del estudio

La fuente principal de información es la Cartilla Social, a la cual se obtuvo acceso a través de una solicitud de información a la Sedesol. La cartilla recopiló información georreferenciada a nivel municipal sobre los montos que recibieron las familias beneficiarias (datos anónimos) de cada uno de los programas sociales a los que se encontraban inscritas en el periodo enero 2015-julio 2016 (Sedesol, 2016b).⁴ La segunda fuente es el Padrón Único de Beneficiarios (Sedesol, 2016c), el cual registra el número de apoyos totales brindados por los programas sociales

⁴ La cartilla registró un total de 105 programas: 15 se implementan a nivel nacional por la Sedesol, tres por la Secretaría del Trabajo (apoyo al empleo), ocho por el Gobierno Federal y 79 operan a nivel estatal.

a escala municipal en un periodo similar al de la cartilla. La última fuente es el Consejo Nacional de Evaluación (Coneval) que reporta el indicador de pobreza para 2010 a nivel municipal; éste es de carácter multidimensional: una persona se encuentra en situación de pobreza si tiene al menos una carencia social y su ingreso está por debajo de una línea de bienestar (Coneval, 2018).⁵

Cabe destacar que la información contenida en la cartilla es muy diversa en cuanto al tipo de apoyo y la periodicidad de los programas. Los programas pueden consistir en transferencias monetarias directas a las familias (*e.g.* Prospera), apoyos en especie (*e.g.* Leche Liconsa) o en infraestructura (*e.g.* Zonas de Atención Prioritaria).⁶ Además, los apoyos se pueden entregar de manera mensual, bimestral o por única ocasión, lo cual no está especificado en la cartilla, por eso se decidió delimitar el estudio a siete programas relevantes de ámbito nacional. Estos programas son: Liconsa, Jornaleros Agrícolas, Pensión Adultos Mayores, Estancias Infantiles, Empleo Temporal, Prospera y Seguro de Vida Jefas de Familia. La relevancia de estos programas subyace en que al cubrir a 92 por ciento de las familias beneficiarias registradas en la cartilla, éstos posiblemente conforman el eje rector de la lucha contra la pobreza en el país (Sedesol, 2016a).

TRANSFERENCIAS OBSERVADAS

Las contribuciones de este estudio se derivan de estudiar las transferencias monetarias efectuadas por los programas sociales; éstas se reportan por programa en el cuadro 1. En la columna (1) se muestra la periodicidad de cada uno de los apoyos suponiendo que éstos corresponden a lo señalado en las reglas de operación. La columna (2) reporta las transferencias totales por programa; por ejemplo, Prospera efectúa una transferencia de 10.31 miles de millones de pesos (mmdp) al bimestre y la transferencia total mensual es de 7.14 mmdp. La columna (3) ajusta las transferencias a una periodicidad mensual y reporta los porcentajes respecto al total.⁷ Las columnas (4-6) incluyen los percentiles 25º, 50º y 75º de la distribución de transferencias mensuales por familia beneficiaria y por programa. La variación de los montos entre percentiles confirma que algunos programas brindan apoyos

⁵ Las carencias sociales engloban el rezago educativo, el acceso a servicios de salud, seguridad social, alimentación, servicios básicos en la vivienda, así como la calidad y espacios de vivienda. La línea de bienestar se define como el ingreso para adquirir los bienes y servicios que se requieren para satisfacer las necesidades básicas alimentarias y no alimentarias.

⁶ Las transferencias en especie se describen de acuerdo con el costo monetario incurrido por el gobierno.

⁷ Las transferencias totales de los programas relevantes representan 78 por ciento del gasto en desarrollo social programable para 2016 (Cámara de Diputados, 2015: 38).

CUADRO 1. Transferencias observadas en la cartilla

Programas relevantes	Transferencias observada en programas relevantes			Transferencias mensuales por familia observada (pesos) y por percentiles			
	Nombre de programa	Periodicidad inferida	Transferencia total observada (mmdp)	Proporción relevante (porcentaje)	25°	50°	75°
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	
Liconsá	Mensual	0.79	11.10	156	313	313	
Jornaleros Agrícolas	Bimestral	0.02	0.13	509	800	800	
Empleo Temporal	Bimestral	0.90	6.31	660	1 320	1 815	
Prospera	Bimestral	10.32	72.27	475	747	1 194	
Estancias Infantiles	Mensual	0.25	3.53	900	900	900	
Pensión Adultos Mayores	Bimestral	0.94	6.60	580	580	580	
Seguro de Vida Jefas de Familia	Bimestral	0.01	0.06	693	1 050	1 680	
Total	Mensual	7.14	100.00	313	580	915	

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la cartilla. *Notas:* En la columna (1) se muestra la periodicidad de los apoyos obtenida de las reglas de operación. En la columna (2) se reportan las transferencias observadas en la cartilla en miles de millones (mmdp) de pesos de 2016. La columna (3) señala el porcentaje respecto al total de transferencias de los programas seleccionados. En las columnas (4-6) se documentan las transferencias mensuales y por familia para los percentiles 25°, 50° y 75°.

diferenciados entre las familias. Por ejemplo, Prospera brinda un mayor apoyo si en la familia los hijos acuden a la escuela secundaria que si asisten a la escuela primaria.

INDIVIDUOS BENEFICIARIOS ÚNICOS

Una ventaja adicional de la cartilla es que registra familias beneficiarias únicas por programa, permitiendo saber cuántos programas tiene la misma familia. Además, estos apoyos que están a nivel hogar se transforman a nivel individual. Para esto, con la Encuesta Intercensal (INEGI, 2015) se estima un promedio de la unidad familiar a nivel municipal, el cual se vuelve a promediar ponderando por pobreza a nivel municipal. Lo anterior permite considerar que las familias en situación de pobreza son más propensas a recibir un apoyo de algún programa social. Con un tamaño familiar promedio de 3.9 integrantes, se estima que la cartilla contiene 33.8 millones de individuos beneficiarios únicos. Esto no difiere sustancialmente de los apoyos observados en el padrón, cifra que tras dividirse entre el número de programas relevantes promedio por familia beneficiaria ob-

CUADRO 2. Panorama nacional de la política social

<i>Indicador</i>	<i>La cartilla (1)</i>	<i>Padrón único (2)</i>
<i>Panel A: beneficiarios totales</i>		
Familias beneficiarias (millones)	8.7	9.2
Individuos beneficiarios (millones)	33.8	35.7
<i>Panel B: indicadores principales</i>		
Transferencias por familia beneficiaria	822	ND
Transferencias por individuo beneficiario	211	ND
Programas por familia beneficiaria	1.15	ND
Cobertura (porcentaje de beneficiarios respecto a personas en pobreza)	65%	69%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la cartilla y el padrón único (Sedesol, 2016b, 2016c). *Notas:* El número de personas en situación de pobreza es de 52.09 millones. El padrón no registra montos monetarios. ND significa “no disponible”.

servado en la cartilla (1.15), nos lleva a estimar 35.7 millones de beneficiario únicos.⁸ El panel 2A en el cuadro 2 reporta estos datos.

El cuadro 2 también reporta otros indicadores que brindan un panorama nacional de la política social. Si se dividen las transferencias totales entre los beneficiarios se obtiene que las transferencias por familia e individuo beneficiario único son de 822 y 211 pesos respectivamente. Este apoyo puede ser considerado como insuficiente para que las personas salgan de su condición de pobreza al estar por debajo de los costos tanto de la canasta básica alimentaria rural (936 pesos) como de la urbana en julio de 2016 (1 342 pesos) de acuerdo con el Coneval (2016a). Es decir, la política social otorga transferencias que son aproximadamente 20 por ciento de la línea de pobreza. Además, la cobertura, que es el porcentaje de individuos beneficiarios respecto a la población en situación de pobreza oscila entre 65 y 69 por ciento de acuerdo con la cartilla y el padrón respectivamente.⁹ Si bien, esta cifra está por encima de 41 por ciento simulado

⁸ Considerando todos los programas de la cartilla, las familias reciben apoyo de 1.9 programas en promedio.

⁹ Una cobertura de 100 por ciento se refiere a una cobertura perfecta, un porcentaje mayor a 100 por ciento indicaría que se está atendiendo a personas que no están en condición de pobreza, y una cifra menor a 100 por ciento señalaría que el apoyo no cubre el total de la población en condición de pobreza. Por supuesto que este cálculo asume que no hay errores de inclusión, es decir que las personas que no están en situación de pobreza sean beneficiarias de los programas sociales.

por Backer y Grosh (1994: 990) y de 60 por ciento calculado por Castañeda *et al.* (2005: 37), aún hay un amplio camino por recorrer para alcanzar la cobertura total. En resumen, la política social no brinda un apoyo suficiente y no llega a la totalidad de la población que lo requiere.¹⁰

ANÁLISIS EMPÍRICO DE LA POLÍTICA SOCIAL Y LA POBREZA

Análisis cualitativo

Explotando el aspecto geográfico de los datos contenidos en la cartilla es posible evaluar la focalización y progresividad geográfica de la política social a escala municipal. En una primera aproximación, el mapa 1 documenta mapas de calor de cuatro indicadores de política social a nivel municipal, en donde cuanto más oscuro sea el color, mayor es el indicador.¹¹ Estos indicadores se refieren a las transferencias por persona en pobreza por municipio, transferencias por beneficiario, cobertura —que es la población beneficiaria sobre el número de pobres en el municipio— y, finalmente el número de programas en el municipio por cada mil personas en pobreza. Estos indicadores brindan un panorama general sobre la política social en el país y se relacionan con la eficiencia y focalización de los programas (véanse Engel y Vélez, 2006: 2; Cejudo *et al.*, 2018: 10).

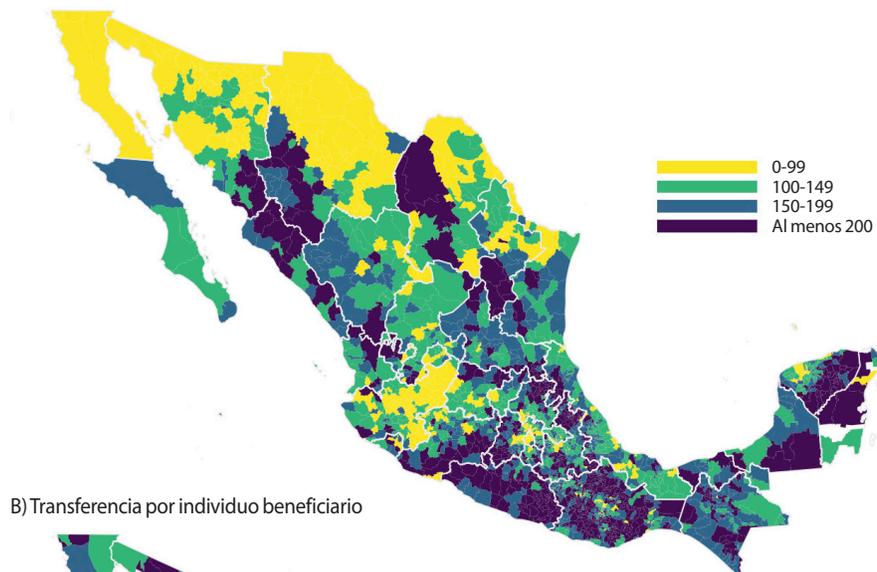
El mapa 1A ilustra que, en general, los municipios del sur reciben una mayor transferencia por persona en pobreza en comparación con el resto del país. Esto no se debe a que existe una mayor transferencia por beneficiario o una mayor tasa de programas como sugieren los mapas 1B y 1D, sino porque hay una mayor cobertura en los municipios con mayor incidencia de pobreza, como se puede ver en el mapa 1C. y en el Anexo 1. De hecho, tanto en las transferencias como en la tasa de acceso a programas sociales no se manifiesta ningún patrón geográfico de manera evidente. Los mapas están en línea con la perspectiva nacional de la política social y la hipótesis central de esta investigación. Tanto que la transferencia predominante en el país sea de 200 a 249 pesos al mes como una cobertura por debajo de lo esperado en lugares con alta incidencia de pobreza (*e.g.* Chiapas) cuestiona la progresividad del esquema de transferencias de los programas, así como la focalización de los recursos.

¹⁰ Con el propósito de validar los resultados obtenidos a partir de la cartilla, el Anexo 2 reporta una regresión lineal entre los individuos beneficiarios a nivel municipal de la cartilla y el padrón. Como la pendiente es casi igual a uno, ambas fuentes tienen información similar.

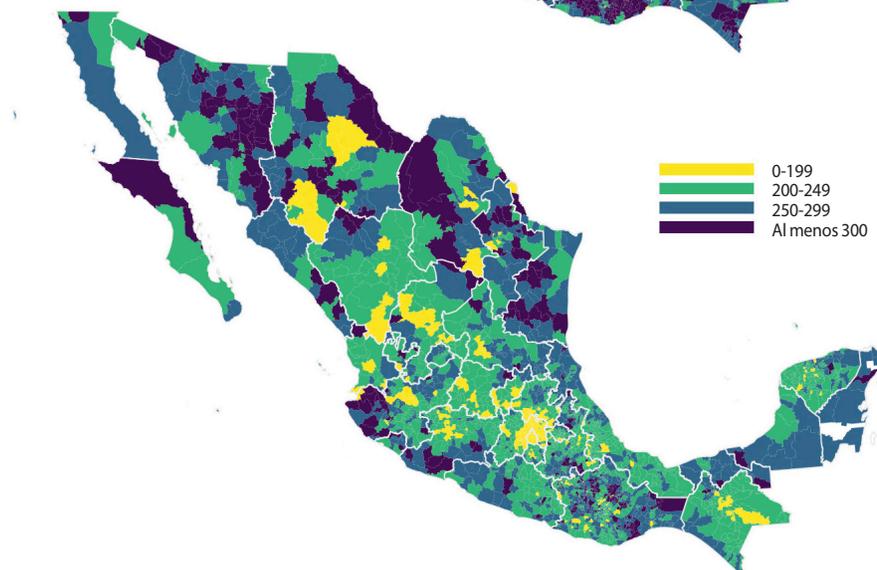
¹¹ En el Anexo 3 se resumen los indicadores de política social a nivel municipal.

MAPA 1. Indicadores de política social a nivel municipal

A) Transferencia por persona en situación de pobreza



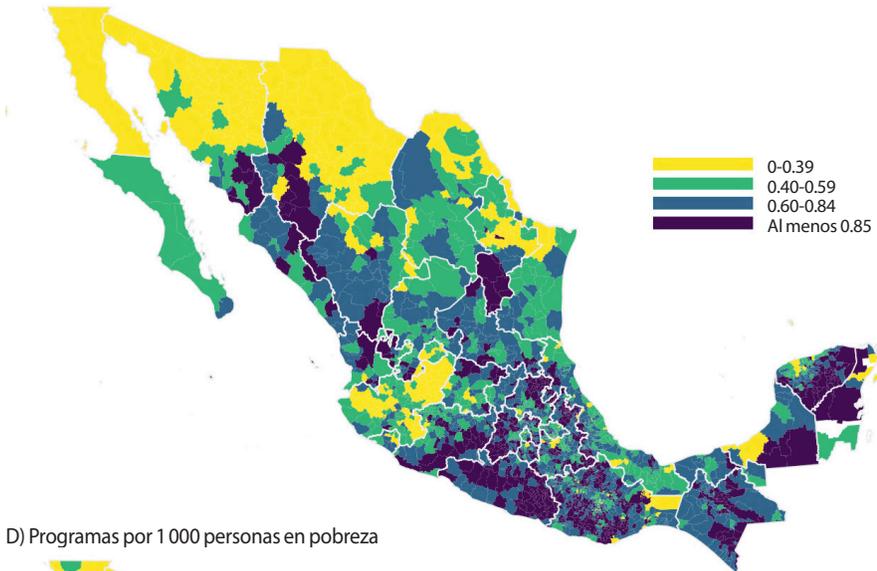
B) Transferencia por individuo beneficiario



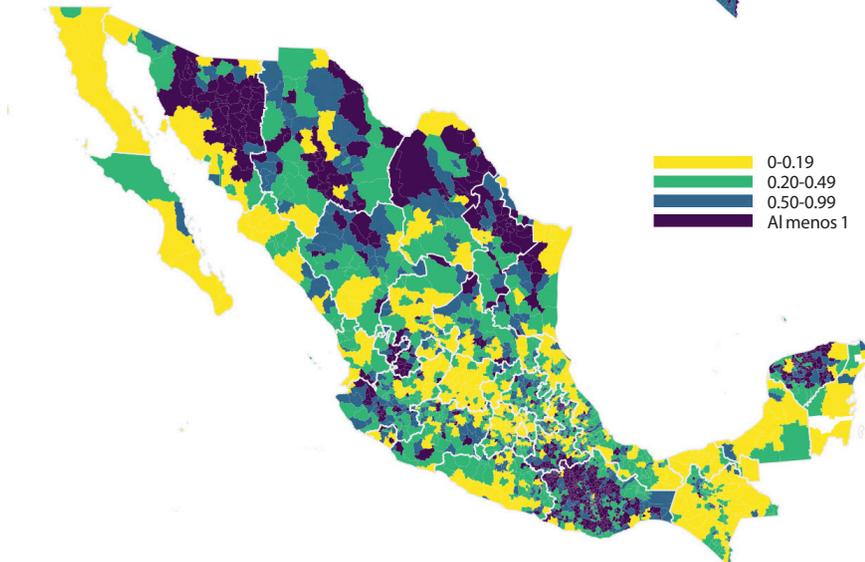
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la cartilla para los siete programas relevantes (Sedesol, 2016b) y datos de pobreza de Coneval (2010). *Notas:* En el mapa A se muestra la transferencia por individuo beneficiario y en el mapa B la transferencia por persona en situación de pobreza. Los indicadores se representan mediante mapas de calor, cuanto mayor sea la intensidad del color, mayor es la presencia de la política social. Se mapean sólo aquellos municipios (2 456) para los cuales se cuenta con información de pobreza para 2010.

MAPA 1. Indicadores de política social a nivel municipal (continuación)

C) Beneficiario por persona en pobreza



D) Programas por 1 000 personas en pobreza



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la cartilla (Sedesol, 2016b). *Notas:* En el mapa C, se muestra la razón de beneficiarios por persona en pobreza y en el mapa D, el número de programas por mil personas en pobreza por municipio. Los indicadores se representan mediante mapas de calor, cuanto mayor sea la intensidad del color, mayor es la presencia de la política social. Se mapean sólo aquellos municipios (2 456) para los cuales se cuenta con información de pobreza para 2010.

ANÁLISIS EMPÍRICO AGREGADO

Como estrategia empírica, se propone visualizar el promedio de las variables de interés de acuerdo con el nivel de pobreza entre municipios y resumir esta información con una regresión lineal simple. Esto con el fin de evaluar si el diseño o la implementación de los programas sociales relevantes es progresivo y cuenta con una focalización de recursos hacia la población en los municipios con mayor incidencia de pobreza.¹² La especificación se puede escribir como:

$$PS_i = \alpha + \beta Pobreza_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

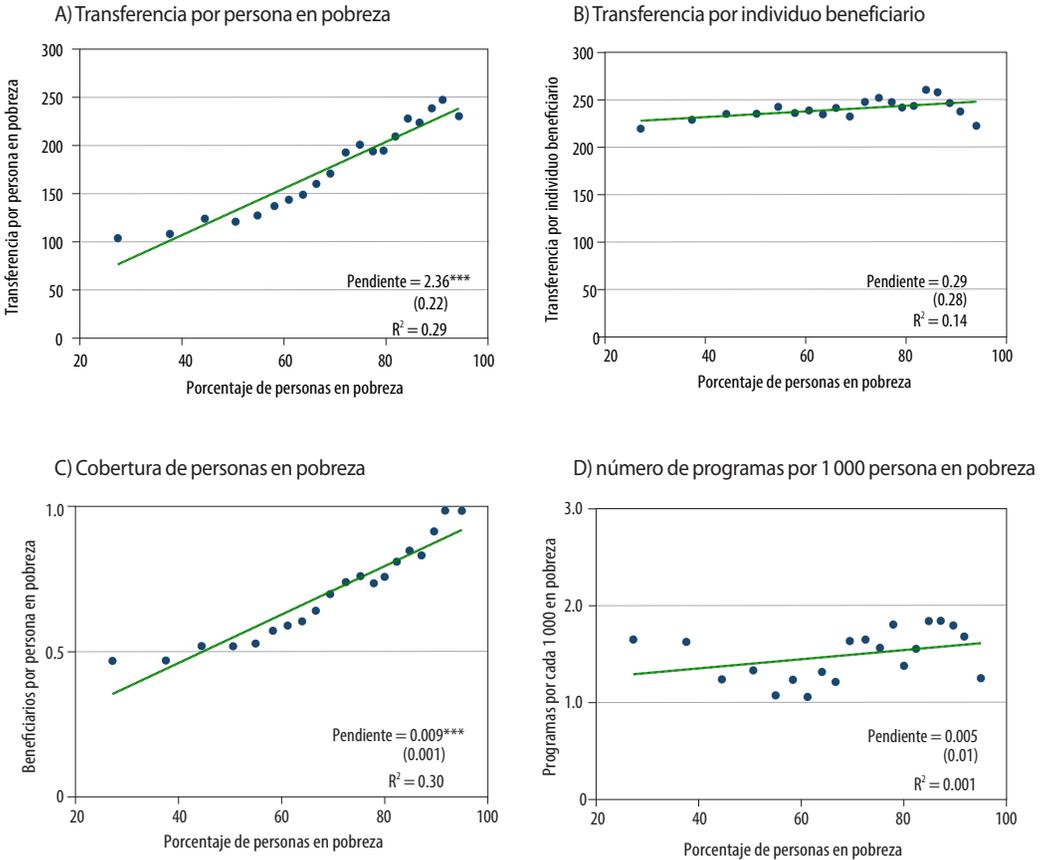
donde PS_i son los indicadores de política social del municipio i ; éstos son: la transferencia por beneficiario, la transferencia por persona en pobreza, la cobertura de las personas en pobreza, y el número de programas relevantes por mil personas en pobreza. La variable $Pobreza_i$ mide el porcentaje de personas en situación de pobreza a nivel municipal en 2010, es decir *ex ante* la realización de las transferencias. El coeficiente de interés es β y su interpretación depende del indicador PS_i analizado. Si la variable dependiente es la transferencia por persona en pobreza el coeficiente estimado brinda un panorama general de la política social; un coeficiente positivo y estadísticamente significativo sugeriría que la política social brinda apoyos diferenciados o focaliza los recursos en los lugares más vulnerables. Cuando se analizan las transferencias por beneficiario, el estimado se interpreta como el grado de *progresividad en transferencias* de la política social; con la cobertura, el coeficiente es el grado de *focalización o progresividad en cobertura*; al analizar el número programas sociales, el estimado se interpreta como el grado de *accesibilidad* a programas sociales. Por último, ε_i es el error estándar robusto y agrupado por estado.¹³

La gráfica 1 contiene los resultados más importantes de este estudio, los cuales se reportan en conjunto con una representación gráfica de la relación no paramétrica de las variables analizadas. La relación no paramétrica proviene de la formación de 20 grupos no ponderados de igual tamaño respecto al nivel de pobreza municipal, para los cuales se grafica la media no ponderada tanto de la variable dependiente como de la variable independiente. En términos de las transferencias por beneficiario, si la política social es progresiva deberíamos observar una mayor

¹² En contraste, una especificación que busca analizar el efecto de las transferencias tendría a éstas como variable dependiente y la incidencia de la pobreza *ex post* transferencias como variable independiente (e.g. (Kenworthy, 1999: 1131).

¹³ Sea $y(x)$ una función de política social, x el nivel de pobreza a nivel municipal, se define que la política es progresiva si $y'(x) > 0$ y regresiva si $y'(x) < 0$ (Arrow, 1971: 411).

GRÁFICA 1. Relación entre indicadores de política social y pobreza



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la cartilla (Sedesol, 2016b) y el Coneval (2010). *Notas:* Las gráficas muestran la relación paramétrica y no paramétrica de los indicadores principales de política social en México y el índice de pobreza a nivel municipal. Se muestran cuatro gráficas. En las gráficas A-D las variables dependientes son la transferencia por persona en pobreza, la transferencia por individuo beneficiario, el número de beneficiarios por persona en pobreza y el número de programas por cada mil personas en pobreza respectivamente; la variable independiente es el porcentaje de personas en pobreza. Las variables se obtienen de la cartilla. El nivel de observación es el municipio. Se incluyen todos los municipios que tienen información sobre pobreza en 2010, incluso aquellos donde el valor de la variable dependiente es cero; se tienen 2 456 observaciones en todas las regresiones. Para la representación no paramétrica, en cada panel se ordenaron los municipios respecto al nivel de pobreza en 20 grupos de igual tamaño y no ponderados (123 municipios en cada grupo); después se grafica la media respecto a cada grupo y cada variable. Por último, se reporta la pendiente que resulta de una regresión lineal simple sobre toda la muestra, la R^2 y los errores robustos agrupados por estados están entre paréntesis. *, **, *** denotan significancia estadística al 10%, 5% y 1% respectivamente.

transferencia por individuo beneficiario en municipios con mayor incidencia de pobreza. Además, dado que la política social en México ya es focalizada (Hernández Franco *et al.*, 2008: 106; Franco Parrillat y Canela Gamboa, 2016: 171; Skoufias *et al.*, 2001: 1771), se esperaría que la cobertura de las personas en situación de pobreza fuera casi perfecta en la mayoría de los municipios; es decir, gran parte de los individuos en situación de pobreza deberían contar con el apoyo de al menos un programa social.

En la gráfica 1A se indica que un aumento de 10 puntos porcentuales (pp) en el indicador de pobreza (por ejemplo, de 50-60%) se asocia con un aumento de 23.6 pesos en la transferencia por persona en pobreza. Si bien esto podría ser un indicio de progresividad geográfica en transferencias, la gráfica 1B descarta dicha opción al no observarse una relación (positiva) estadísticamente significativa entre pobreza a nivel municipal y la transferencia por individuo beneficiario. Es decir, la transferencia tiende a ser igual, en promedio, independientemente del lugar donde se encuentre el beneficiario. Este resultado está en línea con los hallazgos de (Huesca Reynoso y Calderón Villarreal, 2015: 17), quienes afirman que las familias más vulnerables no son las que presentan la mayor asignación de transferencias.

La gráfica 1C confirma que las diferencias en transferencias que surgen al ajustar por personas en pobreza (gráfica 1A) se deben a las disparidades en la cobertura a nivel municipal. El coeficiente en dicha gráfica es positivo y significativo; un aumento de 10 pp en el índice de pobreza se asocia con un aumento de la cobertura de 9 pp. Con una política social que prioriza a las personas en situación de pobreza, la pendiente no debería ser positiva. En el mejor de los casos, la línea ajustada y todos los puntos deberían estar con valor de uno en el eje de las ordenadas, denotando que la mayoría de las personas en pobreza son atendidas por algún programa social (considerando la ausencia de errores de inclusión y exclusión). Sin embargo, la evidencia sugiere que la política social prioriza la cobertura donde la incidencia de la pobreza es relativamente mayor.

En la gráfica 1D se observa que el acceso a programas sociales no está directamente asociado con qué tan pobre es un municipio. Asimismo, se destaca que las personas que habitan en los lugares más vulnerables reciben el apoyo de, cuando más, dos programas aproximadamente.

ANÁLISIS EMPÍRICO POR PROGRAMA SOCIAL

Con el fin de robustecer y extender los hallazgos previos, se analiza la relación entre la pobreza y los indicadores de política social por programa previamente seleccionado. La especificación se puede escribir de la siguiente manera:

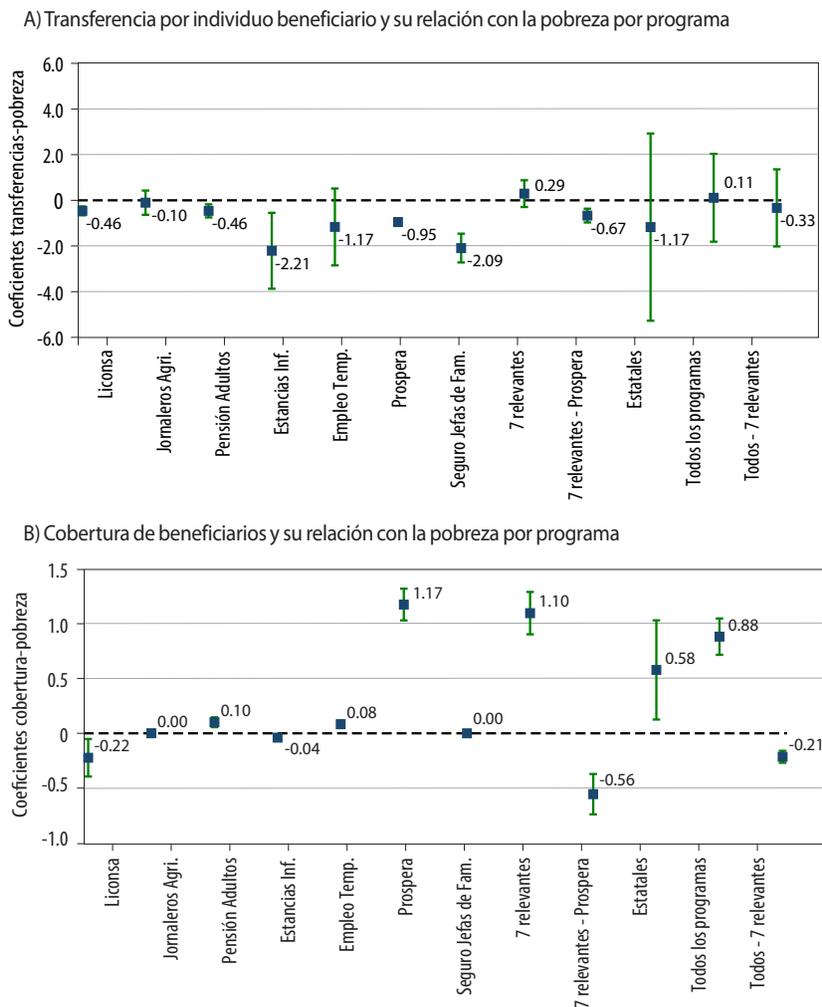
$$PS_{i,p} = \alpha_p + \beta_p Pobreza_i + \varepsilon_{i,p} \quad (2)$$

donde $PS_{i,p}$ es el indicador de política social del municipio i , y el programa social p ; en este caso las variables dependientes se delimitan a la transferencia por individuos beneficiarios y a la cobertura con el fin de evaluar la progresividad y focalización por programa social respectivamente. $\varepsilon_{i,p}$ es el error agrupado por estado.

La gráfica 2 reporta los coeficientes estimados $\hat{\beta}_p$, así como sus intervalos de confianza al 95 por ciento. En cada gráfica se muestran los coeficientes de doce regresiones distintas: una regresión para cada uno de los siete programas relevantes, una para la suma de los programas relevantes (analizada anteriormente), así como quitando el programa Prospera, una para los programas estatales, otra para todos los programas contenidos en la cartilla, y una adicional para los programas en la cartilla excluyendo los siete programas relevantes. Al analizar las gráficas, si el coeficiente es positivo y el intervalo de confianza se encuentra por encima de cero, entonces se dice que el programa es progresivo en transferencias o en cobertura. En el caso contrario, si el coeficiente es negativo y el intervalo de confianza está por debajo del cero, entonces se dice que el programa es regresivo. Cuando el intervalo pasa por cero, el coeficiente no es estadísticamente significativo. Es importante mencionar que en el caso de que un municipio no registre transferencias ni beneficiarios de algún programa o subconjunto de programas, el indicador de política social de esta observación se codifica como cero, y su porcentaje de pobreza se mantiene como la observada.

En la gráfica 2A se observa que la mayoría de los coeficientes son negativos o no estadísticamente significativos; es decir, no existe una relación progresiva entre las transferencias por individuo beneficiario y el porcentaje de pobreza municipal. Al contrario, en varios programas existe una mayor transferencia a familias que viven en municipios menos pobres, como por ejemplo Liconsa, Estancias Infantiles y Prospera. Por ejemplo, un aumento en el índice de pobreza de 10 pp está asociado con una disminución de 4.6 pesos en la transferencia que efectúa Liconsa a sus familias beneficiarias, lo cual es estadísticamente significativo al 5 por ciento. Los resultados son sumamente preocupantes, ya que la política social no combate la pobreza y promueve la desigualdad. Se esperaría que cada programa fuera progresivo por separado o bien que al menos no tuviera relación con la pobreza. Además, los programas relevantes son regresivos en transferencias al no considerar Prospera, brindando una transferencia relativamente mayor en los municipios menos vulnerables. Sin embargo, la regresividad desaparece al incorporar dicho programa. Por lo tanto, el coeficiente obtenido en la

GRÁFICA 2. Relación entre indicadores de política social y pobreza por programa o subconjunto de programas



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la cartilla (Sedesol, 2016b) y el Coneval (2010). *Notas:* se muestran dos paneles con los coeficientes que resultan de una regresión lineal simple entre un indicador de política social por programa (variable dependiente) y la incidencia de la pobreza (variable independiente), ambos a nivel municipal. Todas las regresiones tienen la misma cantidad de observaciones (2456); se incluyen aquellos municipios cuyos indicadores pueden tener el valor de cero. En la gráfica A, la variable dependiente es la transferencia por individuo beneficiario; en la gráfica B, la variable dependiente es el número de beneficiarios por persona en pobreza. Se presentan los coeficientes de doce regresiones para distintos programas o subconjuntos de éstos, y sus intervalos de confianza robustos agrupados por estado al 95 por ciento.

gráfica 1B se deriva de una aparente complementariedad que surge al momento de sumar todos los apoyos monetarios otorgados a nivel municipal, llevando a estimar un coeficiente que no es estadísticamente distinto de cero.

En la gráfica 2B, la mayoría de los coeficientes que miden la relación entre cobertura y pobreza municipal son cercanos a cero, con excepción de Pensión a Adultos Mayores, Empleo Temporal y Prospera que son positivos, señalando así la existencia de una progresividad en cobertura en estos programas. Por su parte, Liconsa y Estancias Infantiles son programas que tienen mayor cobertura en los lugares con menor incidencia de pobreza. Más aún, el coeficiente muestra regresividad en la cobertura al considerar el subconjunto de programas relevantes que no incluye Prospera, por lo que los resultados apuntan a que dicho programa hace que el agregado de todos los programas relevantes parezca tener una focalización apropiada o progresividad en términos de cobertura. De manera similar, el resto de los programas contenidos en la cartilla asignan más recursos en los lugares con menor incidencia de pobreza. Estos recursos podrían redirigirse hacia la población más vulnerable con el fin de buscar una cobertura total de las personas en situación de pobreza.

Además, aunque los programas estatales tienden a ser progresivos en cobertura, la información disponible respecto a estos programas imposibilita llegar a cualquier conclusión. De hecho, la cartilla tiene información de programas estatales de estados donde la incidencia de la pobreza es mayor. Nos gustaría mencionar que de contar con los datos de todos los programas a nivel estatal sería posible analizar la coordinación de la política social de distintos niveles de gobierno y sus efectos en la pobreza. Ésta es una agenda de investigación importante para el futuro (véase Cejudo *et al.*, 2018: 20).

REDISEÑO DE LA POLÍTICA SOCIAL

Propuesta

Los resultados sugieren que la política social se puede rediseñar bajo dos ejes de acción. El primero consiste en rediseñar el esquema de transferencias de tal modo que éste considere las características personales y del entorno de aquellos beneficiarios potenciales que habitan en los municipios más vulnerables. Esto con el fin de nivelar el terreno de juego (Roemer, 1986: 759) para las personas en situación de pobreza. Para eso, es necesario que los programas realicen una transferencia por beneficiario suficiente y relativamente mayor en los municipios con mayor incidencia de pobreza, ya que las personas que habitan en estos lugares pueden tener más dificultades para superar su condición ante la menor disponibilidad de

bienes y servicios públicos (Bigman y Fofack, 2000: 130). De manera adicional, si en los municipios más vulnerables la inversión de los padres en la educación de sus hijos tiende a ser limitada, las habilidades que éstos adquieran serán insuficientes para mejorar su condición de pobreza (Roemer y Ünveren, 2016: 1). Dicho de otra forma, un esquema de transferencias diferenciadas podría contribuir a la igualdad de oportunidades al permitir que padres en situación de pobreza cuenten con más recursos y les sea viable invertir en la educación de sus hijos.

El segundo eje consiste en buscar la cobertura perfecta; es decir, tratar de garantizar que todas las personas en situación de pobreza cuenten con el apoyo de al menos un programa social. Esto implicaría repensar la estrategia que se sigue en los municipios con menor incidencia de pobreza, o en los lugares donde posiblemente el apoyo no está llegando a la población objetivo. Este eje es un primer paso de análisis antes de evaluar una posible política universal.

IMPACTO FISCAL

El cuadro 3 documenta los costos que se derivan de un esquema de transferencias progresivo y de la cobertura total o perfecta de las personas en situación de pobreza. Aunque los cálculos son ilustrativos, pues no consideran cambios conductuales o de equilibrio general, éstos conforman un punto de partida para la discusión sobre la factibilidad de las propuestas y sobre la idoneidad de una política social universal. En este cuadro, cada columna representa un esquema distinto al establecido actualmente o *statu quo*. Las filas muestran los aspectos a considerar: el renglón 1 incluye la cobertura perfecta de la política social (se requiere cobertura adicional), el renglón 2 realiza cambios en la transferencia por beneficiario para diferentes grupos de municipios, finalmente el renglón 3 incluye los costos y los coeficientes de progresividad que se obtienen a partir de una regresión lineal simple entre la transferencia por beneficiario y la incidencia de la pobreza a nivel municipal, tal como lo señala la especificación (1). El término “sc” se refiere a “sin cambio” en esa variable. La columna de *statu quo* muestra que el costo actual en los siete programas relevantes es de 7.14mmdp (al mes) con una progresividad de 0.29.

Las columnas (1-2) analizan cambios en el monto de transferencias a nivel municipal. Para ello, los municipios se dividen en dos grupos, el primero se conforma por aquellos con menos de 50 por ciento de personas en situación de pobreza, y el segundo por municipios con más de 50 por ciento de personas en pobreza. En la columna (1) sólo se aumenta la transferencia de los beneficiarios que habitan los municipios pertenecientes al primer grupo en 30 por ciento. Este cambio implicaría un costo adicional de 1.48 mmdp (de 2016), y la obtención

CUADRO 3. Impacto fiscal de la propuesta

	Statu quo	Transferencias progresivas		Cobertura perfecta	Cobertura perfecta y transferencias progresivas
		(1)	(2)	(3)	(4)
<i>Cobertura adicional</i>					
Beneficiarios adicionales (millones de personas)	SC	SC	SC	19.87	19.87
<i>Grupo de municipios</i>					
con menos de 50% de pobreza (grupo 1)	SC	SC	-30%	SC	-30%
con más de 50% de pobreza (grupo 2)	SC	+30%	+10%	SC	+10%
<i>Resultados</i>					
Costo total al mes (mmdp)	7.14	8.62	6.97	11.37	9.74
Cambio en el costo respecto al <i>statu quo</i> (mmdp)	SC	1.48	-0.16	4.23	2.60
Progresividad en transferencias	0.29	1.5***	1.8***	0.42	2.1***

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la cartilla (Sedesol, 2016b) y Coneval (2010). *Notas:* Se muestran cuatro cambios en la política social en México y sus costos. sc significa “sin cambios”. En las columnas (1-2) se pueden aumentar las transferencias por beneficiario en municipios con más de 50% de personas en pobreza, disminuir en municipios con menos de 50% de personas en pobreza o dejar sin cambios. En las columnas (3-4) se considera la cobertura perfecta. Se presentan los costos (mmdp de 2016) de cada esquema y su cambio respecto al *statu quo*. La última fila reporta la relación entre las transferencias por beneficiario y el indicador de pobreza que resulta de un análisis de regresión lineal simple. *** denota significancia estadística al 1%.

de un esquema progresivo de transferencias (coeficiente de 1.5 en el último renglón). Por su parte, la columna (2) muestra que el costo que conlleva la progresividad del esquema de transferencias se puede amortiguar mediante disminuciones en la transferencia a beneficiarios que habitan en los lugares menos vulnerables.

En las columnas (3-4) se analizan las implicaciones de la cobertura perfecta. Primero se obtuvo el número de personas en pobreza que no cuentan con la ayuda de ningún programa social por municipio, el cual es de 19.9 millones. Después, se utiliza la transferencia por individuo beneficiario a nivel municipal con los cambios correspondientes en las transferencias para estimar el costo adicional de implementar dicha medida. En la columna (3) se muestra que la cobertura perfecta sin cambios en las transferencias costaría 4.23 mmdp (de 2016) adicionales al mes. La columna (4) muestra que disminuciones en las transferencias de las personas que habitan en los municipios del primer grupo amortiguan los costos adicionales.

Es importante mencionar que la cobertura perfecta implica una nueva transferencia total a nivel municipal y por ende una nueva transferencia por individuo beneficiario. Con estas nuevas transferencias por beneficiario, la progresividad aumenta de 0.29 (*statu quo*) a 0.42, como se muestra en la columna (3); sin embargo, este coeficiente sigue sin ser estadísticamente significativo. Por lo tanto, para garantizar progresividad sería necesario complementar la cobertura perfecta con un esquema de transferencias diferenciadas, como se señala en la columna (4). De hecho, si se cambia el presupuesto de programas estatales a los programas federales, el presupuesto aumentaría en 612.69 millones de pesos (de 2016) al mes.

Cabe mencionar que tanto el costo de un esquema progresivo como el de la cobertura perfecta son montos pequeños comparados con iniciar un nuevo programa universal. Por ejemplo, la universalización del programa de Adultos Mayores y el incremento en su transferencia monetaria representan un gasto mucho mayor (Cámara de Diputados, 2018: 60). Sin embargo, la universalización de ciertos programas por grupo objetivo, aunque costosos, podrían contribuir a disminuir las implicaciones que éstos podrían tener en la desigualdad observada en el país.

CONCLUSIÓN Y DISCUSIÓN FINAL

En este artículo se analizó un aspecto fundamental de la política social mexicana que es el combate a la pobreza. Para ello, se utilizaron datos inéditos provenientes de la Cartilla Social, la cual registró información georreferenciada sobre cada una de las transferencias y de los beneficiarios de los principales programas sociales de la Sedesol durante el periodo enero 2015-julio 2016.

En la primera etapa de este artículo se estudió la perspectiva nacional de la política social delimitando el análisis a los programas que posiblemente conforman el eje central del combate a la pobreza. En el agregado los resultados sugieren una política social endeble y que difícilmente tendrían una implicación sustancial en la reducción de la pobreza. Los programas efectúan transferencias por 822 y 211 pesos (de 2016) por familia e individuo beneficiario respectivamente, las cuales están por debajo del costo de las canastas básicas alimentarias calculadas para julio de 2016 (Coneval, 2016a), y representan sólo 20 por ciento de la línea de pobreza extrema. Asimismo, los programas atienden a 65-69 por ciento de las personas en situación de pobreza. Si bien esto está por encima de la cobertura de 41 por ciento simulada por Backer y Grosh (1994: 990) y de 60 por ciento calculado por Castañeda *et al.* (2005: 37), aún se está lejos de alcanzar la meta de la cobertura perfecta. Por último, si sólo se consideran los programas seleccionados, las familias beneficiarias tienen acceso a sólo 1.15 programas en promedio.

Entonces, los pocos resultados en el combate a la pobreza se pueden atribuir a un apoyo insuficiente para que los beneficiarios puedan salir de su condición de pobreza, a una cantidad considerable de personas que carecen de la ayuda de algún programa social, o bien a un acceso limitado a los programas que se ofrecen.

En la segunda etapa de este artículo se relacionaron, por primera vez, indicadores de política social y pobreza a nivel municipal. Los resultados señalan que los individuos reciben el mismo apoyo independientemente de la incidencia de pobreza que predomine en el municipio donde habitan; por lo tanto, resulta difícil concluir que el sistema de transferencias de los programas seleccionados sea progresivo en los apoyos otorgados. También se observa que la política social prioriza y focaliza recursos en los municipios más vulnerables; sin embargo, ciertos municipios muestran una cobertura por debajo de lo esperado dada la incidencia de la pobreza que presentan; además, la tasa de programas a los cuales una persona en situación de pobreza tiene acceso no está relacionada con qué tan pobre es el municipio. Por lo tanto y en línea con la perspectiva nacional, la poca reducción de la pobreza en México podría estar asociada con un sistema que carece de progresividad, una cobertura que está lejos de ser perfecta y un acceso limitado a programas sociales en los lugares con las condiciones menos favorables. Además, no parece que la Cartilla Social ayude a disminuir las duplicidades en los programas sociales.

Al extender el análisis de la relación entre la pobreza e indicadores de política social para distintos programas, los resultados son inesperados. Esperaríamos que todos los programas fueran progresivos, o al menos no regresivos. Pero programas como Liconsa, Estancias Infantiles y Prospera efectúan mayores transferencias por beneficiario en los municipios con menor incidencia de pobreza. Esto se debe a que en municipios con población rural (y con mayor pobreza) no existe una red de Estancias Infantiles. El resultado de Prospera se debe a que las becas son diferenciadas por grado en el que está inscrito el becario, y dado que las zonas urbanas tienen mayor absorción en bachillerato, la población en esas zonas recibe una mayor transferencia. De manera similar, Programas como Liconsa, Estancias Infantiles y programas no dirigidos por la Sedesol focalizan sus recursos (cobertura) en los municipios con menor incidencia de pobreza. Entonces, la política social tiene ciertos componentes que podrían estar acrecentando la desigualdad en el país; para promover la igualdad de oportunidades, deberíamos asegurar que todos los programas fueran progresivos de cierta manera. La política social muestra progresividad principalmente por la cobertura del programa Prospera, no por sus transferencias monetarias ni por la cobertura de los otros programas.

La propuesta de rediseño es sencilla, directa, y tiene el propósito de promover la igualdad de oportunidades. Como prioridad se debe aumentar la atención de los municipios con alta incidencia de pobreza y que no cuentan con una cobertura perfecta; asimismo, es necesario repensar la estrategia que siguen los programas sociales en las zonas urbanas. Un potencial camino es la universalización de ciertos programas (como Pensión para Adultos Mayores) pero esto tiene definitivamente un mayor costo sustancial para el Estado. Por otro lado, para una mayor efectividad de los programas en reducir la pobreza se requiere que las transferencias comiencen a mostrar progresividad geográfica; es decir, que los beneficiarios en municipios con mayor incidencia de pobreza reciban una transferencia mayor en comparación con los beneficiarios que habitan en el resto de los municipios. Como se documentó, una transferencia de 211 pesos por individuo beneficiario cubre aproximadamente 20 por ciento de la línea de pobreza, lo cual parece insuficiente. Además, la política social debe ir acompañada de proyectos administrativos, de infraestructura y de logística, de coordinación interinstitucional que permita la toma de decisiones conjunta y de un monitoreo continuo (Cejudo *et al.*, 2018: 20). De otra forma la política social posiblemente se limite a ser una herramienta paliativa, y no un instrumento transformador en el nivel de vida de las personas en situación de pobreza.

En cuanto al impacto fiscal, encontramos que la cobertura perfecta de la población en situación de pobreza tendría un costo adicional de 4.23 mmdp (de 2016) al mes; lo que representaría un aumento de 62 por ciento del gasto observado en la cartilla. En contraste, si sólo se cambia el esquema de transferencias, el costo adicional es de 1.48 mmdp al mes, lo que se traduce en un aumento de 21 por ciento del gasto observado en la cartilla. Los recursos de programas que no están focalizados podrían redirigirse para que los cambios no sean tan onerosos.

Reconocemos que la propuesta enunciada no es la panacea para resolver el problema de la pobreza del país. La política social debe ir acompañada de políticas que promuevan la productividad para aspirar a romper con la persistencia de la pobreza (Levy y López Calva, 2016: 4), un Estado de bienestar integral, servicios públicos de calidad, así como políticas que combatan la discriminación y que favorezcan el crecimiento inclusivo (*e.g.* el salario mínimo). Este artículo tiene como limitante que sólo discute la política social como es observada en la Cartilla Social, y se requiere mayor investigación para explorar otros canales.

Otra limitante de este artículo es que no se discierne si una política social debe ser focalizada o ser un derecho universal para todas las personas (*e.g.* ingreso

básico universal o servicios básicos universales). Desde un punto de vista de eficiencia (Coadey *et al.*, 2004: 5) y de estabilidad en las finanzas públicas, la focalización de los recursos hacia la población más vulnerable parece ser la mejor opción. Por el lado de la ciudadanía, parecería que una transferencia universal evitaría los problemas de clientelismo. En términos prácticos, garantizar un ingreso mensual universal de al menos 822 pesos al mes por familia podría ejercer una presión fiscal irresponsable en el presupuesto del gobierno. Sin embargo, es posible tener ciertos programas universales por característica de la persona o de la región donde se vive: por adultos mayores, por infancia temprana, localidades con alta incidencia de pobreza, entre otros. Las ventajas e implicaciones empíricas que podría conllevar un ingreso básico universal o servicios básicos universales en el combate a la pobreza en México se dejan para futuras investigaciones.

Con la información disponible tampoco es posible distinguir si un apoyo en efectivo es mejor que un apoyo en especie. Independientemente de los medios, el diseño de la política debe promover la igualdad de condiciones y alinear los incentivos para que las personas en situación de pobreza mejoren de manera permanente. Por ejemplo, el reciente caso de la cancelación del programa de Estancias Infantiles a principios de 2019, el cual fue sustituido por un programa que brinda apoyos en efectivo a los padres de familia; si bien, el nuevo proyecto está orientado a hacer llegar el apoyo a quien verdaderamente lo necesita, las implicaciones derivadas de las Estancias Infantiles en la entrada de las madres de familia al mercado laboral pueden verse mitigadas, limitando que las familias salgan de su situación a través de sus propios medios. Por otro lado, si se cambia a una transferencia monetaria entonces sugerimos extenderla a todas las familias con hijos en las edades que cubre el programa. Esto amortiguaría las implicaciones en desigualdad que se derivan de que el programa se enfoque principalmente en zonas con menor pobreza.

Por último, nos gustaría volver a resaltar que los resultados que se documentan en este artículo fueron posibles gracias a la disponibilidad de la información recolectada por la Cartilla Social. Este tipo de esfuerzos deben seguir en pie ya que facilitan una guía indispensable para el combate a la pobreza (véase una discusión más profunda en Cejudo *et al.*, 2018: 20). El potencial de datos administrativos es enorme: no sólo ayuda en el monitoreo, transparencia, coordinación interinstitucional, planeación y seguimiento de los programas, sino que ofrece información a nivel geográfico por municipio que las encuestas en hogares no tienen. Esperamos que este tipo de datos se siga publicando con disponibilidad para la sociedad. ☒

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

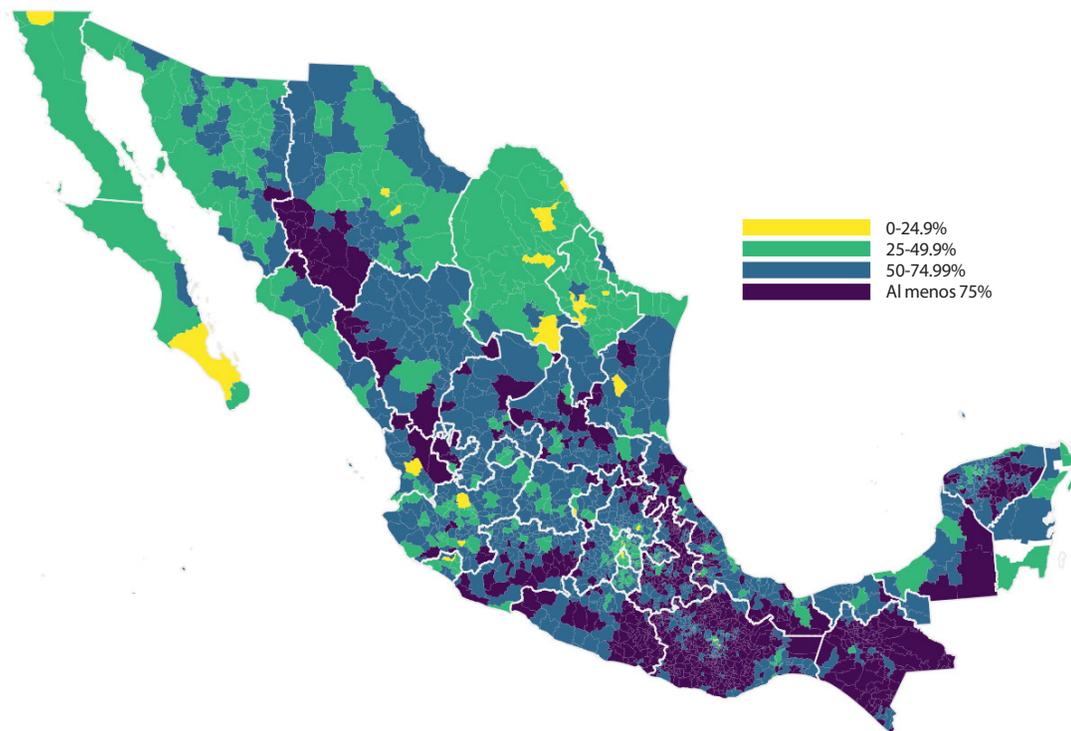
- Acosta, Félix (2010), “La evaluación de la política social en México: Avances recientes, tareas pendientes y dilemas persistentes”, *Papeles de Población*, 16(64), pp.155-188.
- Ángeles, Gustavo, Paola Gadsden, Sebastián Galiani, Paul Gertler, Andrea Herrera, Patricia Kariger y Enrique Seira (2011), *Evaluación de impacto del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar Madres Trabajadoras: Informe final de la evaluación de impacto*, Ciudad de México: Instituto Nacional de Salud Pública.
- Arrow, Kenneth J. (1971), “A Utilitarian Approach to the Concept of Equality in Public Expenditures”, *The Quarterly Journal of Economics*, 85(3), pp. 409-415.
- Backer, Judy L. y Margaret E. Grosh (1994), “Poverty Reduction Through Geographic Targeting: How Well Does It Work?”, *World Development*, 22(7), pp. 983-995.
- Bigman, David e Hippolyte Fofack (2000), “Geographical Targeting for Poverty Alleviation: An Introduction to Special Issue”, *The World Bank Economic Review*, 14(1), pp. 129-145.
- Blank, Rebecca M. (2005), “Poverty, Policy, and Place: How Poverty and Policies to Alleviate Poverty are Shaped by Local Characteristics”, *International Regional Science Review*, 28(4), pp. 441-464.
- Brady, David (2005), “The Welfare State and Relative Poverty in Rich Western Democracies, 1967-1997”, *Social Forces*, 83(4), pp. 1329-1364.
- Campos Vázquez, Raymundo Miguel y Luis Monroy Gómez Franco (2016), “La relación entre crecimiento económico y pobreza en México”, *Investigación Económica*, 75(298), pp. 77-113.
- Castañeda, Tarsicio, Kathy Lindert, Bénédicte de la Brière, Luisa Fernández, Celia Hubert, Osvaldo Larrañaga, Mónica Orozco y Roxana Viquez (2005), “Designing and Implementing Household Targeting Systems: Lessons from Latin America and the United States”, documento de trabajo 0526, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Cámara de Diputados (2015), *Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2016*, Ciudad de México: *Diario Oficial de la Federación*.
- Cámara de Diputados (2018), *Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2019*, Ciudad de México: *Diario Oficial de la Federación*.
- CEFP (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas) (2016), *El gasto público federal en el desarrollo económico y social de México*, Ciudad de México: CEFP.
- Ceja Mena, Concepción (2004), “La política social de cara a la pobreza”, *Geo Crítica/Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, VIII(176), disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-176.htm> [fecha de consulta: 15 de abril de 2019].
- Cejudo, Guillermo, Damián I. Lugo y Cynthia L. Michel (2018), *Hacia una política social integral*, Ciudad de México: CIDE.

- Coadey, David, Margaret Grosh y John Hoddinott (2004), *Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience*, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2010), *Resultados de pobreza por municipio 2010*, Ciudad de México: Coneval.
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2016a), *Evolución de las líneas de pobreza por línea de ingresos*, Ciudad de México: Coneval.
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2016b), *Medición de la pobreza 2008-2016*, Ciudad de México: Coneval.
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2018), *Medición de la Pobreza: Glosario*, Ciudad de México: Coneval.
- Easterly, William (2001), *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, Cambridge: The MIT Press.
- Elbers, Chris, Tomoki Fujii, Peter Lanjouw, Berk Özler y Wesley Yin, (2007), "Poverty Alleviation through Geographic Targeting: How Much Does Disaggregation Helps?", *Journal of Development Economics*, 83(1), pp. 198-213.
- Engel, Walda y Carlos Eduardo Vélez (eds.) (2006), *Políticas efectivas para erradicar la pobreza: Desafíos institucionales, de diseño y de monitoreo*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Esquivel, Gerardo y Juan Luis Ordaz Díaz (2008), "¿Es la política social una causa de la informalidad?" *Ensayos*, 27(1), pp. 1-32.
- Franco Parrillat, Gerardo y Fabiola Canela Gamboa (2016), "Evolución de las políticas de desarrollo social en México: éxitos y fracasos", *Opera*, 18, 159-181.
- Gertler, Paul (2000), "Final Report: The Impact of Progresá on Health", mimeo, Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Hernández Franco, Daniel, Mónica Orozco Corona y Sirenia Vázquez Báez (2008), "Métodos de focalización en la política social en México: Un estudio comparativo", *Economía Mexicana*, nueva época, 52(1), pp. 101-137.
- Hoddinott, John, Emmanuel Skoufias y Ryan Washburn (2000), "The Impact of Progresá on Consumption: A Final Report", mimeo, Washington D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Huesca Reynoso, Luis y Cuauhtémoc Calderón Villarreal (2015), "La política social y la crisis económica: ¿Son progresivas las transferencias en México?", *Contaduría y Administración*, 60(S2), pp. 169-194.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2015), *Encuesta intercensal*, Ciudad de México: INEGI.
- Jalan, Jyotsna y Martin Ravallion (2002), "Geographic Poverty Traps? A Micro Model of Consumption Growth in rural China", *Journal of Applied Econometrics*, 17(4), pp. 329-246.

- Kenworthy, Lane (1999), “Do Social-Welfare Policies Reduce Poverty? A Cross-Nation Assessment”, *Social Forces*, 77(3), pp. 1119-1139.
- Levy, Santiago (2007), “¿Pueden los programas sociales disminuir la productividad y el crecimiento económico? Una hipótesis para México”, *El Trimestre Económico*, 64(3), pp. 394-540.
- Levy, Santiago y Luis Felipe López Calva (2016), “Labor Earnings, Misallocation and the Returns to Education”, documento de trabajo 671, Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Narro, José, David Moctezuma y Diego de la Fuente (2013), “Descalabros y desafíos de la política social en México”, *Problemas del Desarrollo*, 44(174), pp. 9-34.
- Patridge, Mark D. y Dan S. Rickman (2008), “Distance from Urban Agglomeration Economies and Rural Poverty”, *Journal of Regional Science*, 48(4), pp. 285-310.
- Rizzoli Córdoba, Antonio, Laura Ibernia Vargas Castillo, José Rodrigo Vásquez Ríos, Hortensia Reyes Morales, Miguel Ángel Villasís Kever, Gabriel O’Shea Cuevas, Daniel Aceves Villagrán, Onofre Muñoz Hernández y José Alberto García Aranda (2017), “Asociación entre el tiempo de permanencia en el Programa de Estancias Infantiles para niños en situación de pobreza y el nivel de desarrollo infantil”, *Boletín Médico del Hospital Infantil de México*, 74(2), pp. 98-106.
- Rodríguez Gómez, Katya (2014), “¿Neo o pos-neoliberalismo en la política social de México? Una comparación entre las estrategias de política seguidas durante la década del 2000 y las ¿nuevas? estrategias del sexenio priista (2012-2018)”, *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 3(1), pp. 179-202.
- Rodríguez Gómez, Katya y Fernando Patrón Sánchez (2017), “La efectividad de la política social en México: Un análisis de la reducción de la pobreza monetaria después de la operación de los programas que transfieren ingreso”, *Gestión y Política Pública*, XXVI(1), pp. 3-51.
- Roemer, John E. (1986), “Equality of Resources Implies Equality of Welfare”, *The Quarterly Journal of Economics*, 101(4), pp. 751-784.
- Roemer, John E. y Burak Ünveren (2016), “Dynamic Equality of Opportunity”, *Economica*, 84(334), pp. 1-22.
- Sachs, Jeffrey D., Andrew D. Mellinger y John L. Gallup (2001), “The Geography of Poverty and Wealth”, *Scientific American*, 284(3), pp. 70-75.
- Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social) (2015), *Normateca: Reglas de operación de ejercicios fiscales anteriores (Históricas ROP 2016)*, Ciudad de México: Sedesol.
- Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social) (2016a), *Guía de programas sociales*, Ciudad de México: Sedesol.
- Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social) (2016b), *La cartilla social*, Ciudad de México: Sedesol.

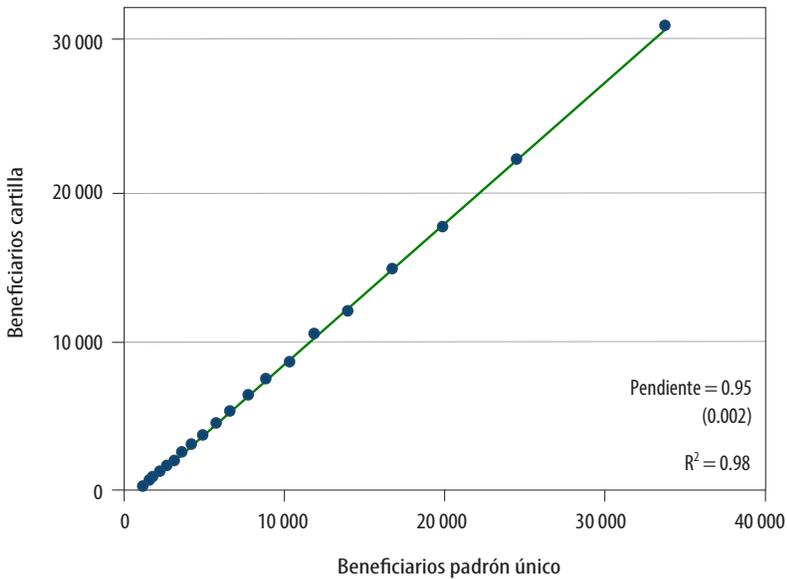
- Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social) (2016c), *Padrón único de beneficiarios*, Ciudad de México: Sedesol.
- Scott, John (2013), “Redistributive Impact and Efficiency of Mexico’s Fiscal System”, documento de trabajo 8, Nueva Orleans: Commitment to Equity Institute.
- Sen, Amartya (1992), “The Political Economy of Targeting”, en Dominique van de Walle y Kimberly Nead (eds.), *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press/The World Bank, pp. 11-24.
- Skoufias, Emmanuel (2001), “Progresas and its Impacts on the Human Capital and Welfare of Households in Rural Mexico: A Synthesis of the Results of an Evaluation by IFRI”, mimeo, Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Skoufias, Emmanuel, Benjamin Davis y Sergio de la Vega (2001), “Targeting the Poor in Mexico: An Evaluation of the Selection of Households into Progresas”, *World Development*, 29(10), pp. 1769-1784.
- Sottoli, Susana (2002), “La política social en América Latina: Diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas”, *Papeles de Población*, 8(34), pp. 43-63.
- Tetreault, Darcy Víctor (2012), “La política social y los programas para combatir la pobreza en México ¿Oportunidades para quiénes?”, *Estudios Críticos del Desarrollo*, 2(2), pp. 41-74.
- Torres, Felipe y Agustín Rojas (2015), “Política económica y política social en México: desequilibrios y saldos”, *Problemas del Desarrollo*, 46(182), pp. 41-65.

ANEXO 1. POBREZA A NIVEL MUNICIPAL EN MÉXICO



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Coneval (2010). *Notas:* Se muestra un mapa de calor de la pobreza a nivel municipal multidimensional, cuanto más oscuro es el color mayor es la incidencia de pobreza.

ANEXO 2. RELACIÓN DE INDIVIDUOS BENEFICIARIOS ÚNICOS ENTRE MUESTRAS



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la cartilla y el padrón único (Sedesol, 2016b, 2016c). *Notas:* Se crearon 20 grupos de igual tamaño de los beneficiarios únicos a nivel municipal registrados en la cartilla y el padrón. En cada grupo se calcula y se grafica el promedio de beneficiarios. Para facilitar la presentación se omiten observaciones con beneficiarios mayores a 40 000. También se reporta la línea ajustada, el coeficiente de la relación, error estándar entre paréntesis y la R^2 .

ANEXO 3. INDICADORES PRINCIPALES DE POLÍTICA SOCIAL A NIVEL MUNICIPAL

Transferencias por persona en situación de pobreza:

$$TPSP_j = \frac{\sum_{i=1}^N \text{Transferencias}_{i,j}}{\# \text{Personas en pobreza}_j} \quad (\text{A3.1})$$

Transferencias por individuo beneficiario:

$$TIB_j = \frac{\sum_{i=1}^N \text{Transferencias}_{i,j}}{\# \text{Individuos beneficiarios}_j} \quad (\text{A3.2})$$

Cobertura a nivel municipal:

$$\text{Cobertura}_j = \frac{\# \text{de beneficiarios}_j}{\# \text{personas en pobreza}_j} \times 100 \quad (\text{A3.3})$$

Tasa de accesibilidad a programas:

$$\text{Accesibilidad}_j = \frac{\sum_{i=1}^N \# \text{Programas relevantes}_{i,j}}{N} \times 1000 \quad (\text{A3.4})$$

En cada uno de los indicadores, el individuo se ubica en el municipio j .

Raymundo Miguel Campos Vázquez. Profesor-investigador en el Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel II. Obtuvo su doctorado en Economía en la Universidad de California, Berkeley. Sus áreas de especialización son Economía Laboral, Economía del Desarrollo y Economía del Sector Público. En 2018 obtuvo el Premio Nacional de Investigación en Ciencias Sociales para científicos jóvenes otorgado por la Academia Mexicana de Ciencias.

Víctor Hugo Delgado Barrera. Licenciado en Economía por el Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey, y maestro en Economía por El Colegio de México. Se ha desempeñado como asistente de investigación en temas relacionados con movilidad social, y de manera más reciente como asesor en materia económica y de ciencia de datos en la Unidad de Política de Ingresos Tributarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Eduardo Medina Cortina. Maestro en Economía por El Colegio de México. Actualmente realiza sus estudios de doctorado en Economía en la Universidad de Illinois, Urbana-Champaign. Ha colaborado en la publicación de diversos artículos sobre economía laboral y desigualdad en México.