

La política social en México: Geografía, Alcances y Cambios posibles.

Raymundo M. Campos Vázquez

Víctor Delgado

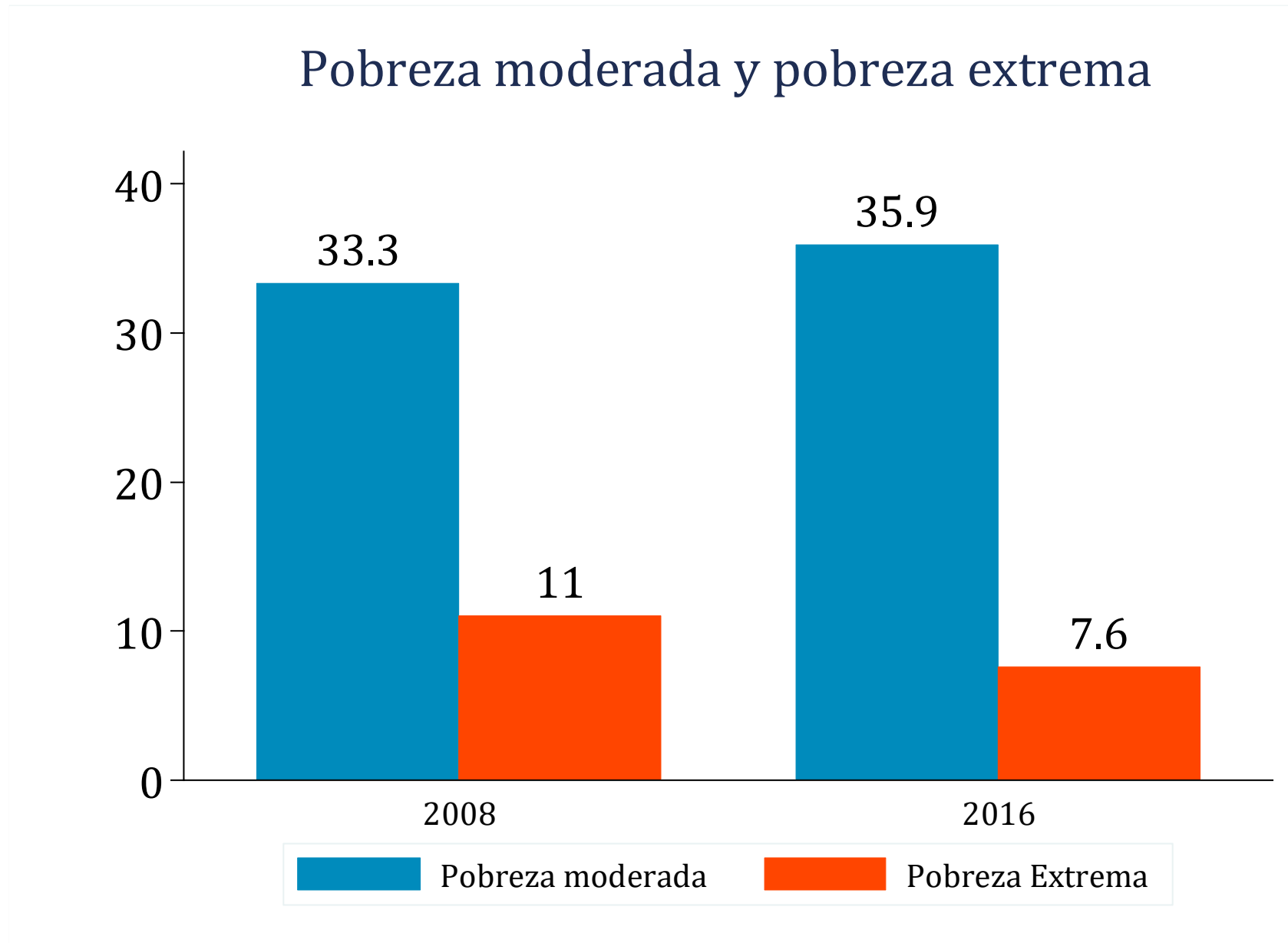
El Colegio de México

Eduardo Medina

University of Illinois, Urbana-Champaign

Junio 2018

I. Motivación

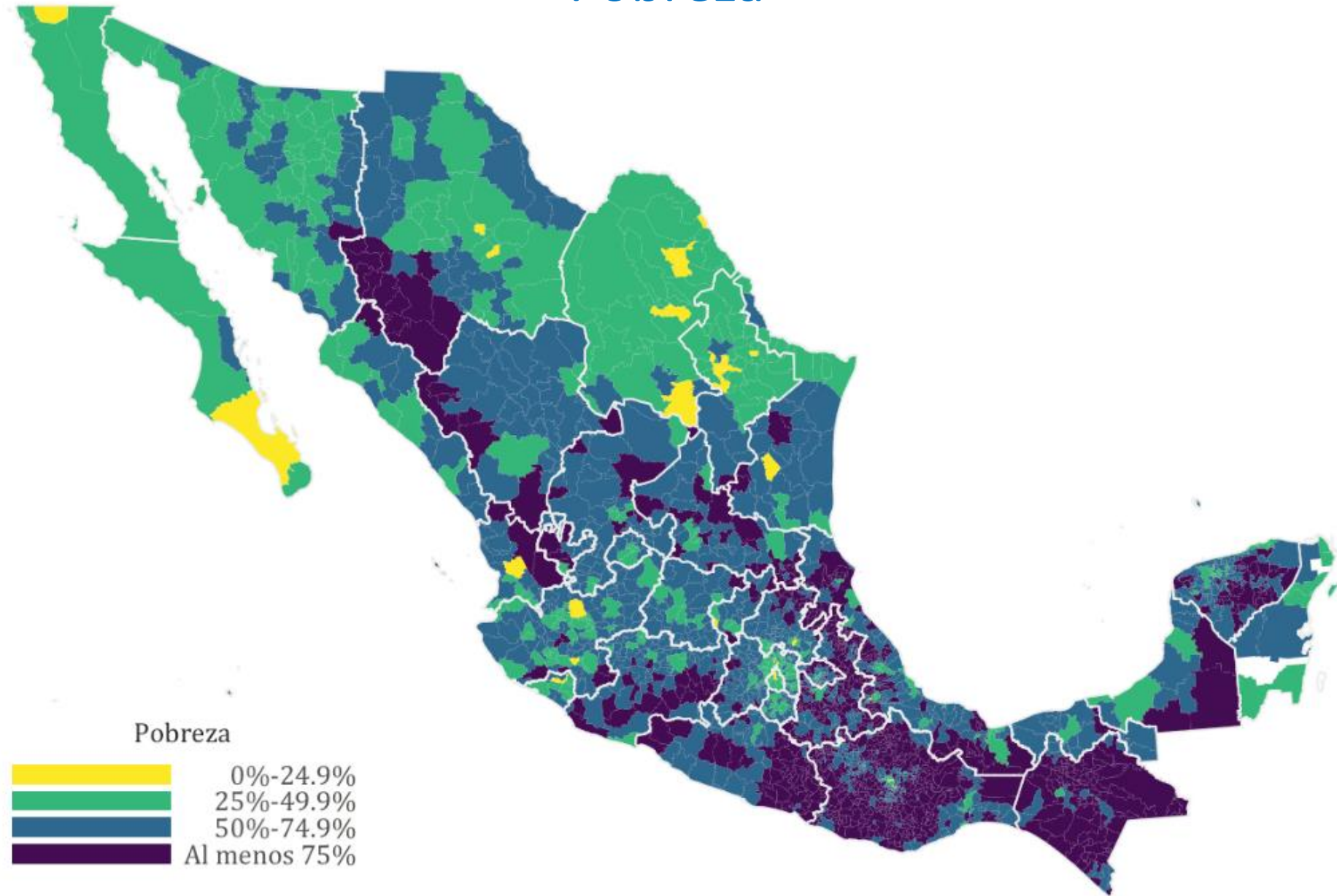


Notas: Elaboración propia con información de CONEVAL.

I. Motivación

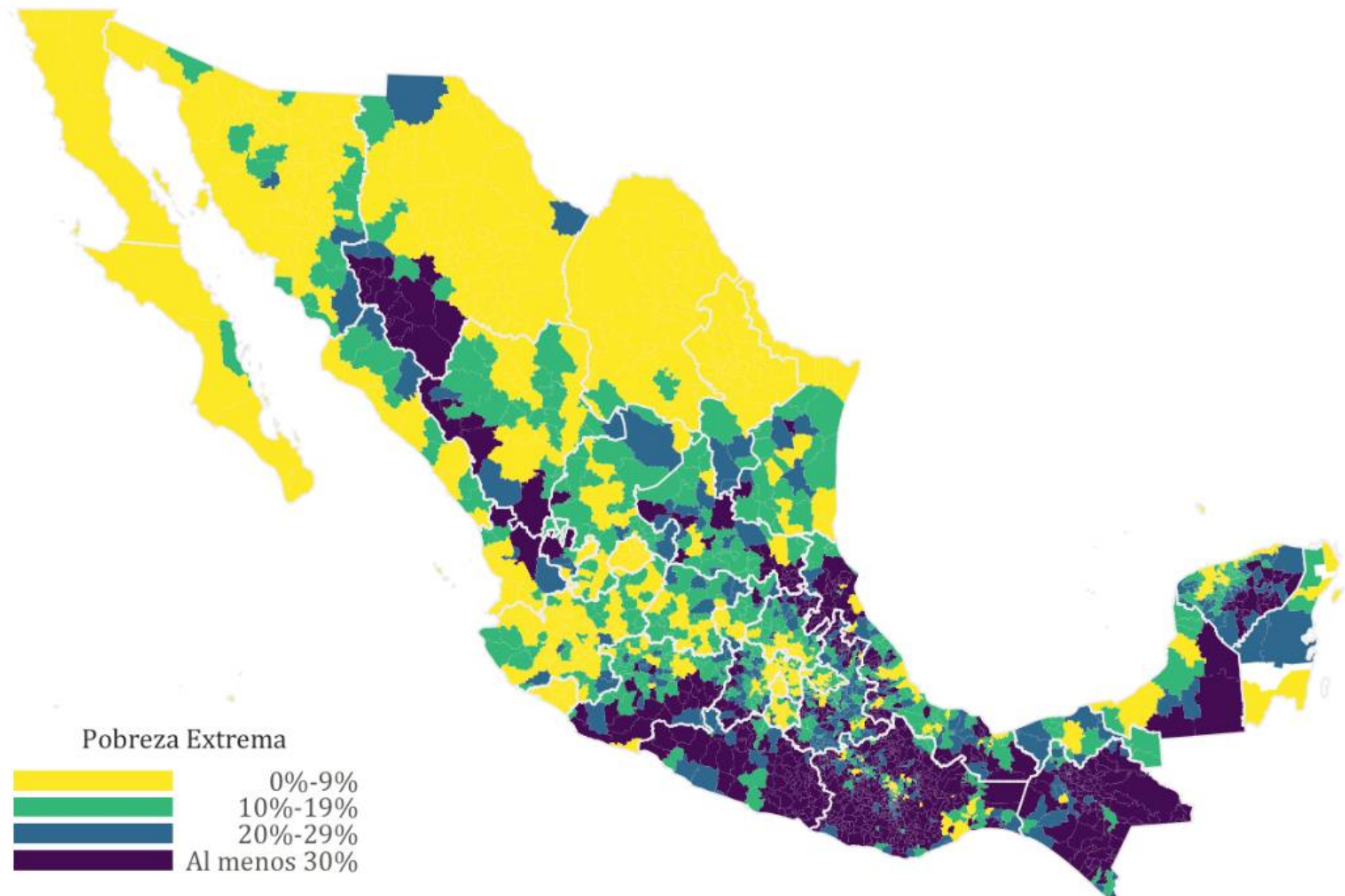
- Para su nivel de desarrollo, México tiene un alto nivel de pobreza y desigualdad.
- Pese a que los montos destinados a programas sociales han aumentado como porcentaje del PIB, tanto los indicadores de pobreza como el indicador de desigualdad han permanecido relativamente estables en los últimos años.
- ¿Cuál es el rol de la política social? ¿Cómo debería estar focalizada?

Pobreza



Notas: Elaboración propia con información de CONEVAL (2011). Se utilizan las definiciones de pobreza y pobreza extrema del CONEVAL. Los mapas ilustran la focalización de la pobreza. Entre más oscuro el color, mayor es la pobreza.

Pobreza Extrema



Notas: Elaboración propia con información de CONEVAL (2011). Se utilizan las definiciones de pobreza y pobreza extrema del CONEVAL. Los mapas ilustran la focalización de la pobreza. Entre más oscuro el color, mayor es la pobreza extrema. Efectivamente se alcanza a distinguir que la pobreza se concentra en estado del sur y municipios de Sonora.

I. Motivación

- Dado el contexto, en donde hay gasto pero **no hay los resultados esperados** y que la pobreza tiene una naturaleza geográfica, surgen tres preguntas de investigación:
 1. ¿Cómo se distribuye geográficamente la política social en términos de transferencias, beneficiarios y programas sociales?
 2. ¿Existe una manera de modificar la estrategia de la política social con el objetivo de obtener mejores resultados en términos de pobreza?
 3. ¿Qué política social es la ideal?

II. Datos y muestra principal

- Se conforma una base de datos original, combinando dos fuentes principales.
 - La Cartilla: Datos de transferencias por familia beneficiaria y programa en determinado municipio.
 - El Padrón Único: Datos de beneficiarios o apoyos por programa a nivel municipal
- Para tener acceso a la Cartilla, fue necesario presentar una solicitud de información ante el INAI.
- Se utilizan datos de pobreza y pobreza extrema del CONEVAL.
- Para calcular el número de individuos beneficiarios se utiliza el promedio del tamaño familiar brindado por el Censo de Población y vivienda.
- Los datos no son homogéneos, es decir las fuentes no reportan los mismos programas. Para esto restringimos a **7 programas relevantes**.
 - Programas que 1) aparecen en ambas bases, 2) operados por la SEDESOL a nivel nacional y que 3) presentan una cantidad importante de beneficiarios.
 - Problema de montos: transferencias directas vs especie; bimestre/mes/una vez. Homologamos información al mes.

II. Datos y muestra principal

- Una ventaja de la Cartilla es que se pueden identificar beneficiarios únicos por programa y por lo tanto las transferencias por familia beneficiaria.
- **El cuadro 1** incluye el número de beneficiarios observados, en la Cartilla se tienen familias y en el Padrón se tienen Individuos.
- Además, se muestra el porcentaje de beneficiarios inscrito en cada programa respecto al total.
- Cabe mencionar que en estos caso puede haber duplicidad, es decir, que un beneficiarios esté en más de dos programas y se contabilice doble.

Cuadro 1 : Beneficiarios por programa y muestra

Programa	Individuos		Familias		Razón (3)/(1)
	Beneficiarios/Apoyos (Padrón Único)	%	Beneficiarios (Cartilla)	%	
	(1)	(2)	(3)	(4)	
Liconsa	8,637,742	7.57	2,957,302	16.49	0.34
Jornaleros Agrícolas	8,530	0.01	11,021	0.06	1.29
Pensión Adultos Mayores	5,465,098	4.79	755,944	4.21	0.14
Estancias Infantiles	686,384	0.6	261,250	1.46	0.38
Empleo Temporal	119,926	0.11	294,659	1.64	2.46
Prospera	26,118,057	22.9	5,731,795	31.95	0.22
Seguro de Vida Jefas de Familia	47,092	0.04	3,643	0.02	0.08
Total Beneficiario de Programas relevantes	41,082,829	36.01	10,015,614	55.84	-
Total Beneficiarios	114,074,128	-	17,937,168	-	-

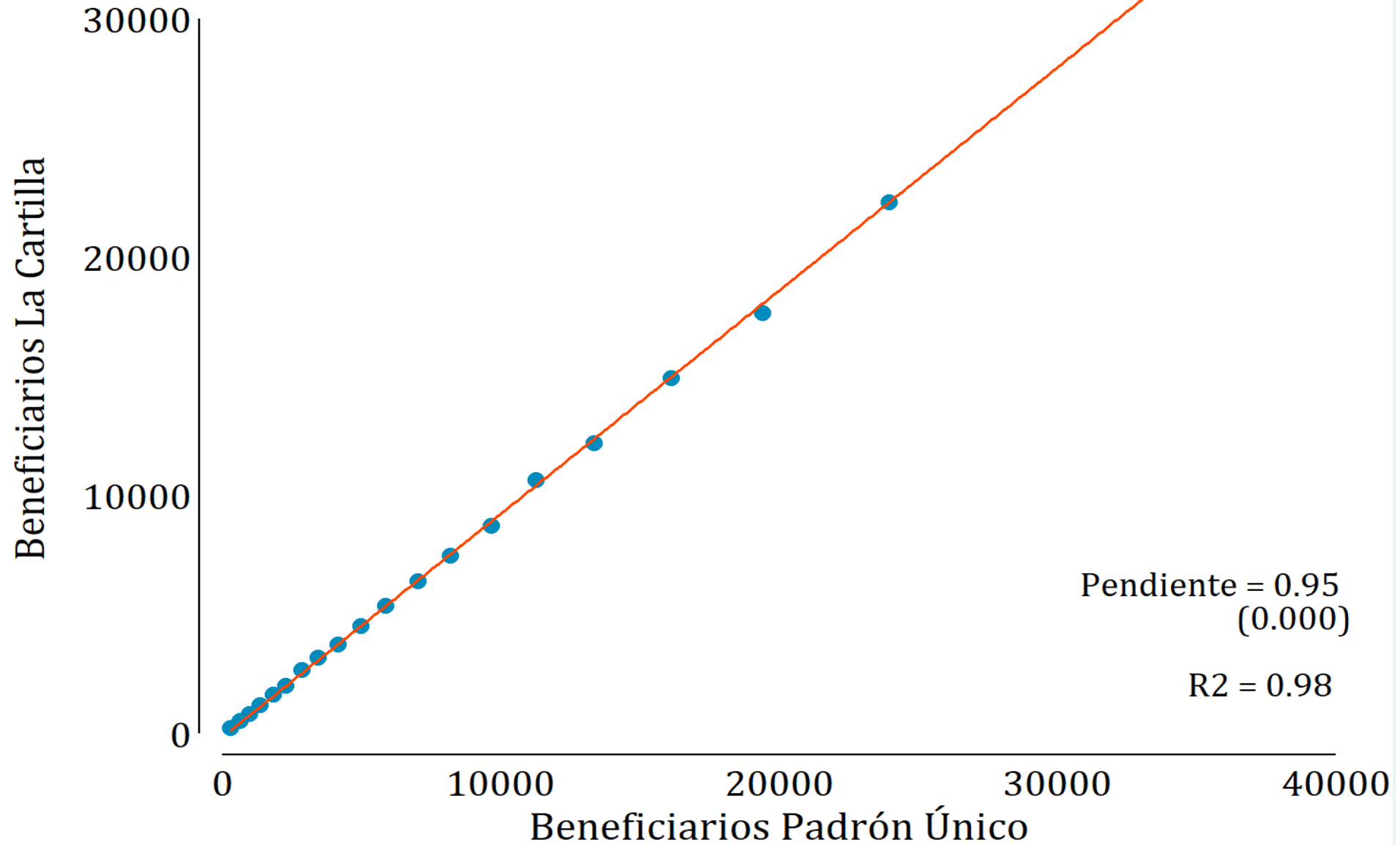
Notas: Datos de la Cartilla y Padrón Único para el periodo 2015-2016. Se reporta el total de beneficiarios en los programas seleccionados y el total de beneficiarios reportados en las muestras. Los beneficiarios pueden estar en más de un programa a la vez, es decir se tiene presente duplicidad. Estos programas representan el 55.8% de las observaciones de la Cartilla y 36% de las observaciones en la muestra Padrón Único considerando duplicidad. En el Apéndice incluimos una breve descripción de cada programa.

Cuadro 2. Transferencias observadas en la Cartilla

Panel A : Transferencias (pesos) de programas relevantes (PR)									
Programa	Código	Periodicidad	Transferencia Observada Total	% de trans. todos Programas	% de trans. de PR	Trans. Mensual por Familia Observada en PR	Trans. por Familia Observada en PR (25%)	Trans. por Familia Observada en PR (50%)	Trans. por Familia Observada en PR (75%)
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Liconsa	S052	Mensual	791,655,217	2.53	5.98	268	156	313	313
Jornaleros Agrícolas	S065	Bimestral	19,166,429	0.06	0.14	869	509	800	800
Pensión Adultos Mayores	S176	Bimestral	941,830,332	3.01	7.12	623	580	580	580
Estancias Infantiles	S174	Mensual	251,867,881	0.81	1.90	964	900	900	900
Empleo Temporal	S071	Bimestral	900,631,236	2.88	6.81	1,528	660	1,320	1,812
Prospera	S072	Bimestral	10,315,706,796	32.97	77.97	900	475	747	1,194
Seguro de Vida Jefas de Familia	S241	Bimestral	8,813,676	0.03	0.07	1,210	693	1,050	1,680
Total	-	Mensual	7,136,597,333	-	-	713	313	580	915

Notas: El cuadro reporta las transferencias observadas en la Cartilla. Pesos corrientes como son observados. En la columna (1), se considera la transferencia por programa relevante, si la periodicidad es bimestral, la columna (1) se refiere al monto que recibieron las familias en dos meses. En la columna (2) - (3), se calcula el porcentaje del total de transferencias respecto a todos los programas y los programas relevantes respectivamente. En la columna (4), se muestra la transferencia mensual por familia observada; para calcular la transferencia mensual se considera la periodicidad del apoyo, después se divide entre el número de familias beneficiarias del cuadro 1. En las columnas (5) - (7), se despliegan las transferencias mensuales por familia observada del percentil 25%, 50% y 75%. En el panel B se muestran el gasto total en desarrollo social (DS) y para programas relevantes. Así como porcentajes del gasto y las transferencias de programas relevantes.

Individuos beneficiarios en Cartilla vs Padrón: agregación a nivel municipal



III. Indicadores principales (Nacional)

- Para analizar la política social, para los programas relevantes se siguen cinco indicadores:
 - Individuos beneficiarios
 - Familias beneficiarias
 - Beneficiario por persona en pobreza (cobertura)
 - Transferencia por individuo beneficiario
 - Transferencia por familia beneficiario.

Cuadro 3: Indicadores principales

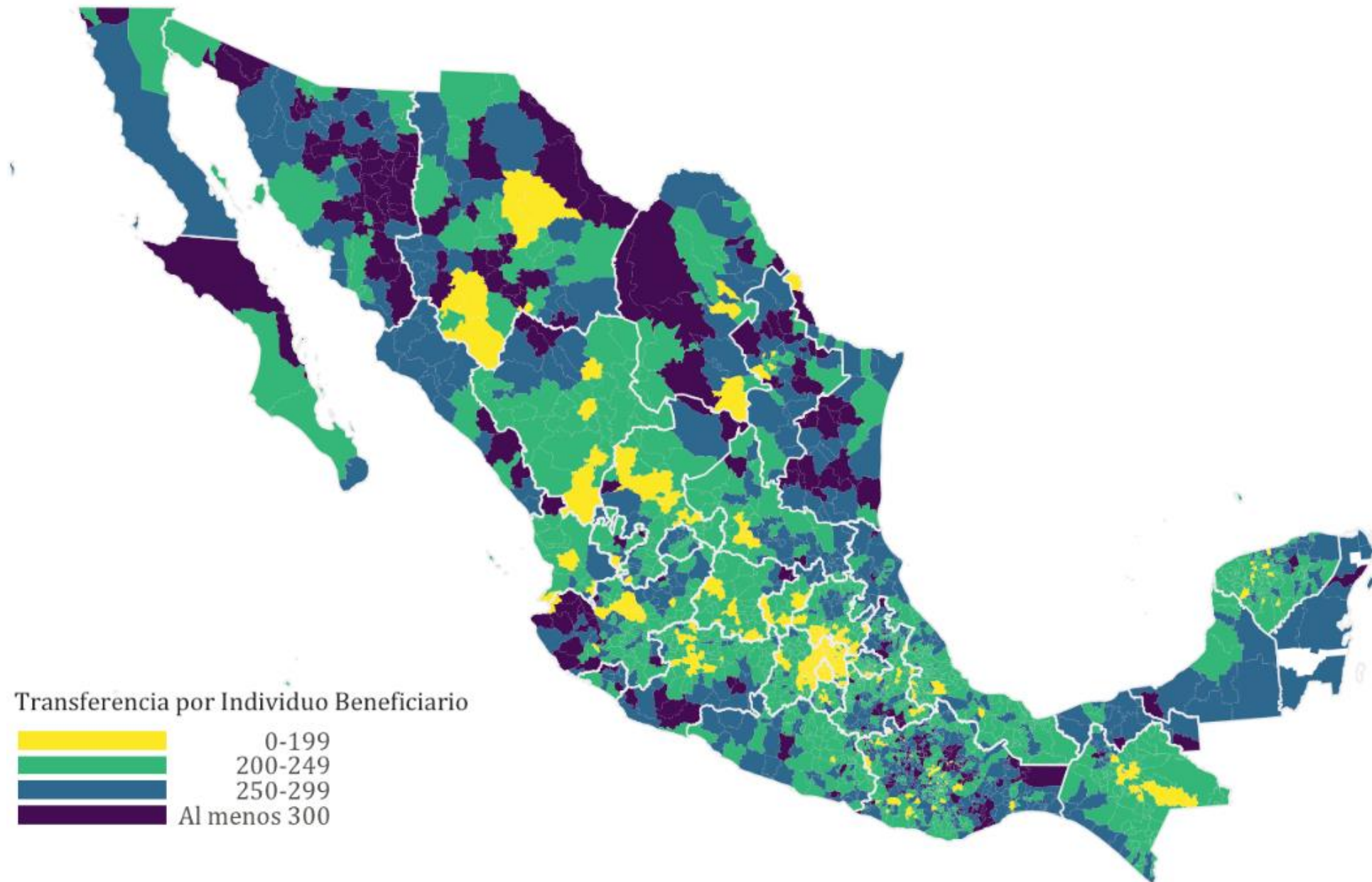
Indicador	La Cartilla	Padrón Único	Cartilla programas relevantes	Padrón programas relevantes
	(1)	(2)	(3)	(4)
Total de programas	105	79	7	7
Beneficiarios (Individuos)	36,901,231	60,039,013	33,857,608	35,856,508
Beneficiarios (Familias)	9,461,854	15,394,619	8,681,438	9,193,976
% Beneficiario por persona en pobreza	71%	115%	65%	69%
Transferencias por familia beneficiaria	NA	NA	822	NA
Transferencias por individuo beneficiario	NA	NA	211	NA

Notas: Las transferencias totales se reportan en el cuadro dos. Pesos corrientes como son observados en la Cartilla. Para la Cartilla se calcula el número de familias beneficiarias únicas y luego se multiplica por el tamaño de hogar promedio de 3.9. Para el Padrón se tienen beneficiarios individuales del Cuadro 1, dado que se tienen en promedio de acuerdo a la Cartilla 1.9 programas por familia se estiman beneficiarios únicos. De la misma forma para los programas relevantes. El número de personas en situación de pobreza es de 52,089,574. Se toman precios corrientes.

IV. Pobreza, geografía y política social

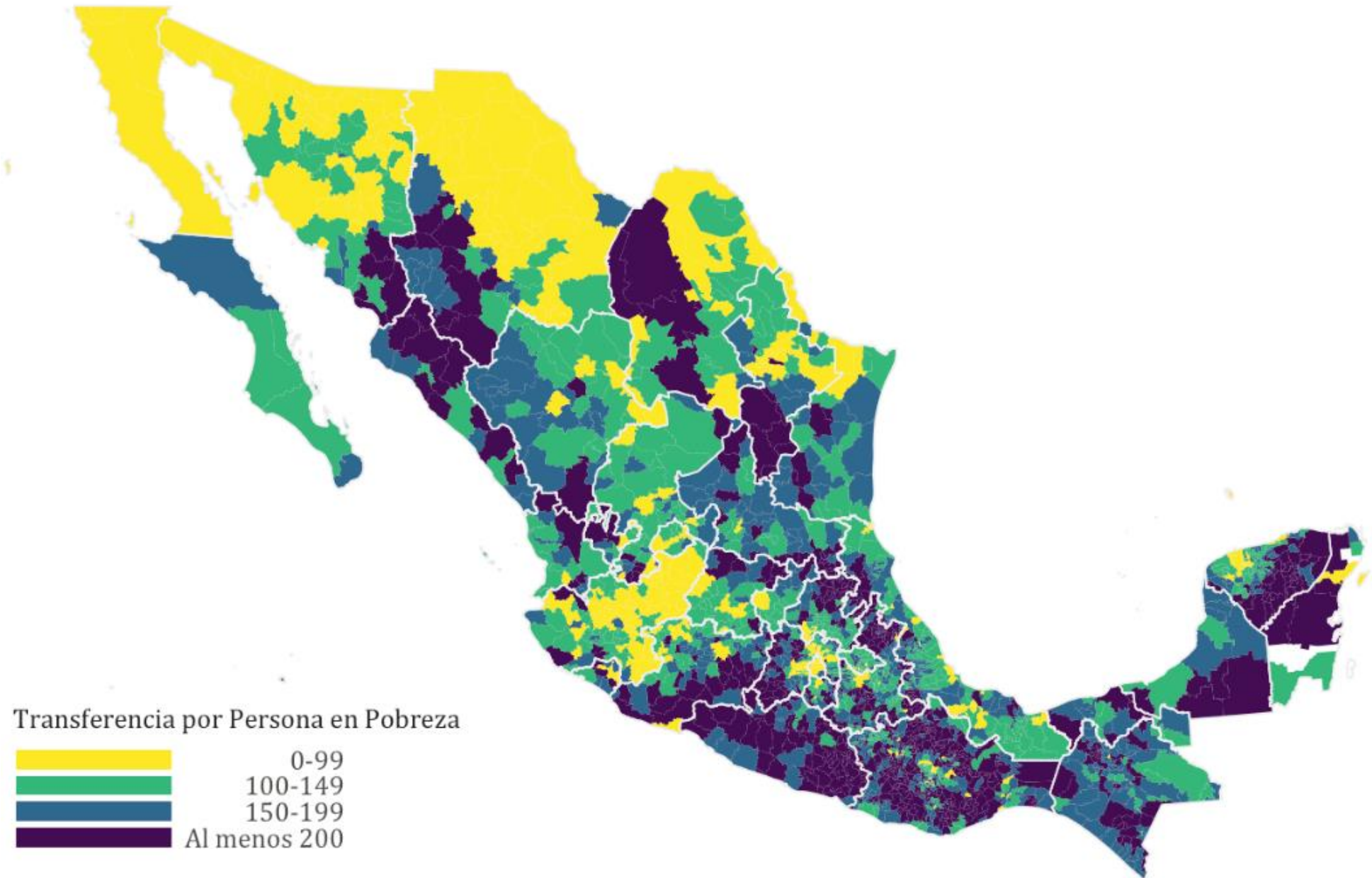
- Se busca analizar es qué tanta relación existe entre la política social (Cartilla) y el nivel de pobreza en los municipios.
- Se utilizan cuatro indicadores de política social:
 1. La transferencia promedio por individuo beneficiario observada
 2. La transferencia por individuo en pobreza
 3. El porcentaje de cobertura de los programas sociales con respecto a la pobreza del municipio
 4. El número de programas diferentes por cada 1,000 personas en pobreza
- Los resultados a nivel geográfico se presentan en los siguientes mapas.

A) Transferencia por individuo beneficiario



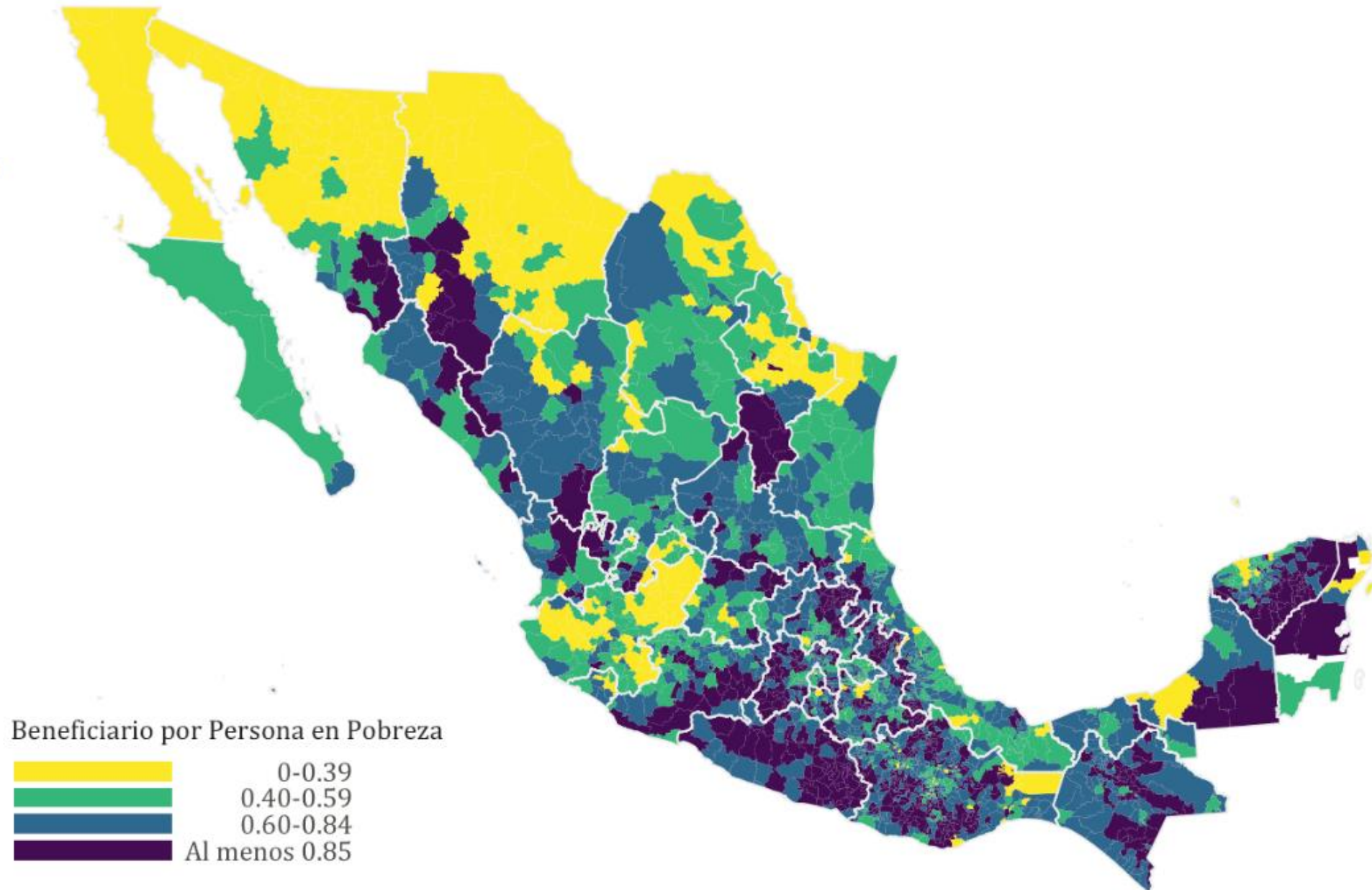
Notas: Los mapas muestran que **no hay patrones geográficos** de que los municipios más pobres reciban una mayor transferencia. La mayoría está dentro \$200 -\$249 al mes.

B) Transferencia por persona en pobreza



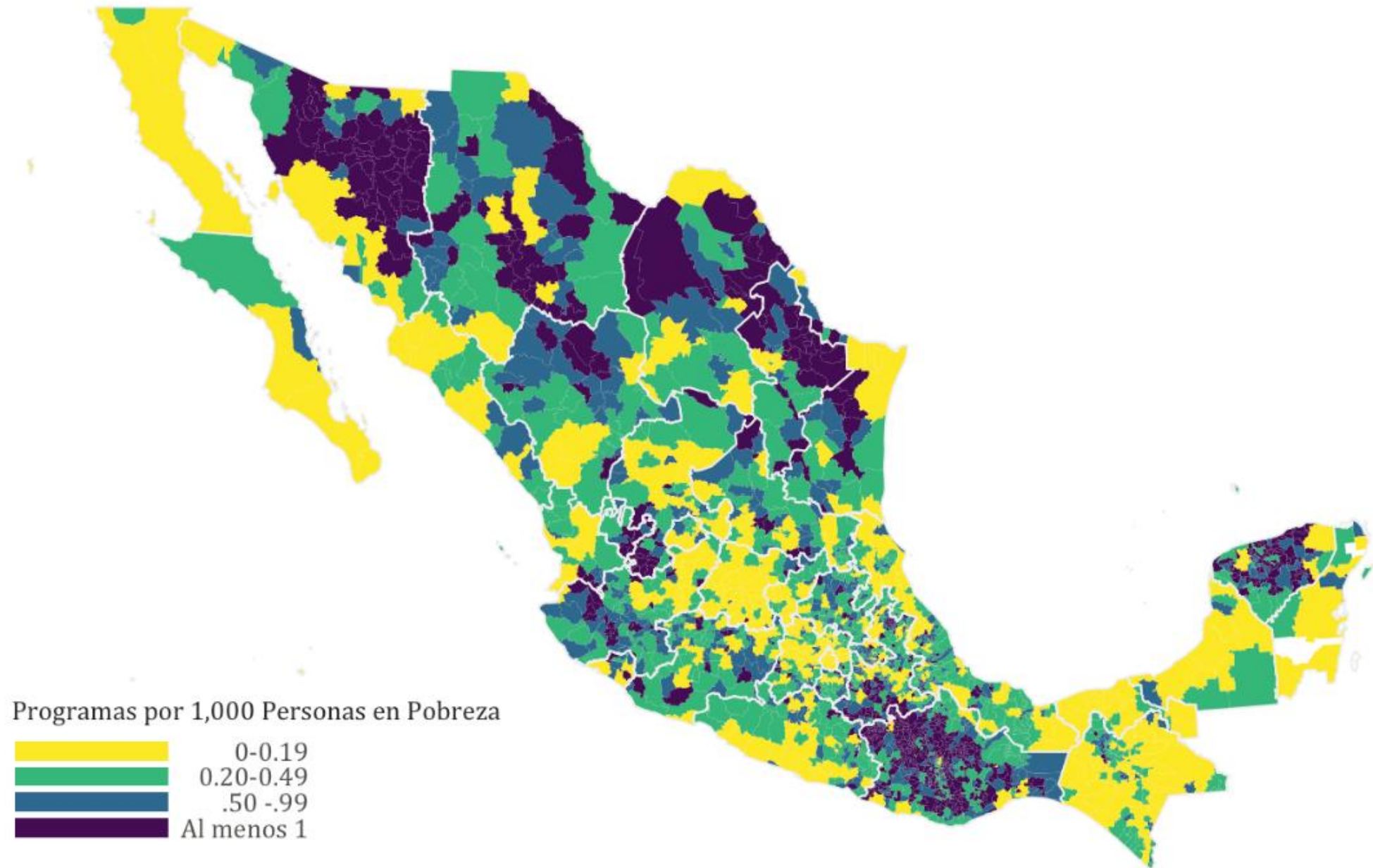
Notas: En el panel B, al contemplar las personas en pobreza, como no hay cobertura perfecta los montos son menores; **tampoco hay un patrón claro.**

C) Beneficiario por persona en pobreza



Notas: La cobertura es baja en el norte del país (Consistente con panel B). No se observa, de manera clara que los municipios con mayor pobreza tengan mayor cobertura.

D) Programas por 1,000 personas en pobreza

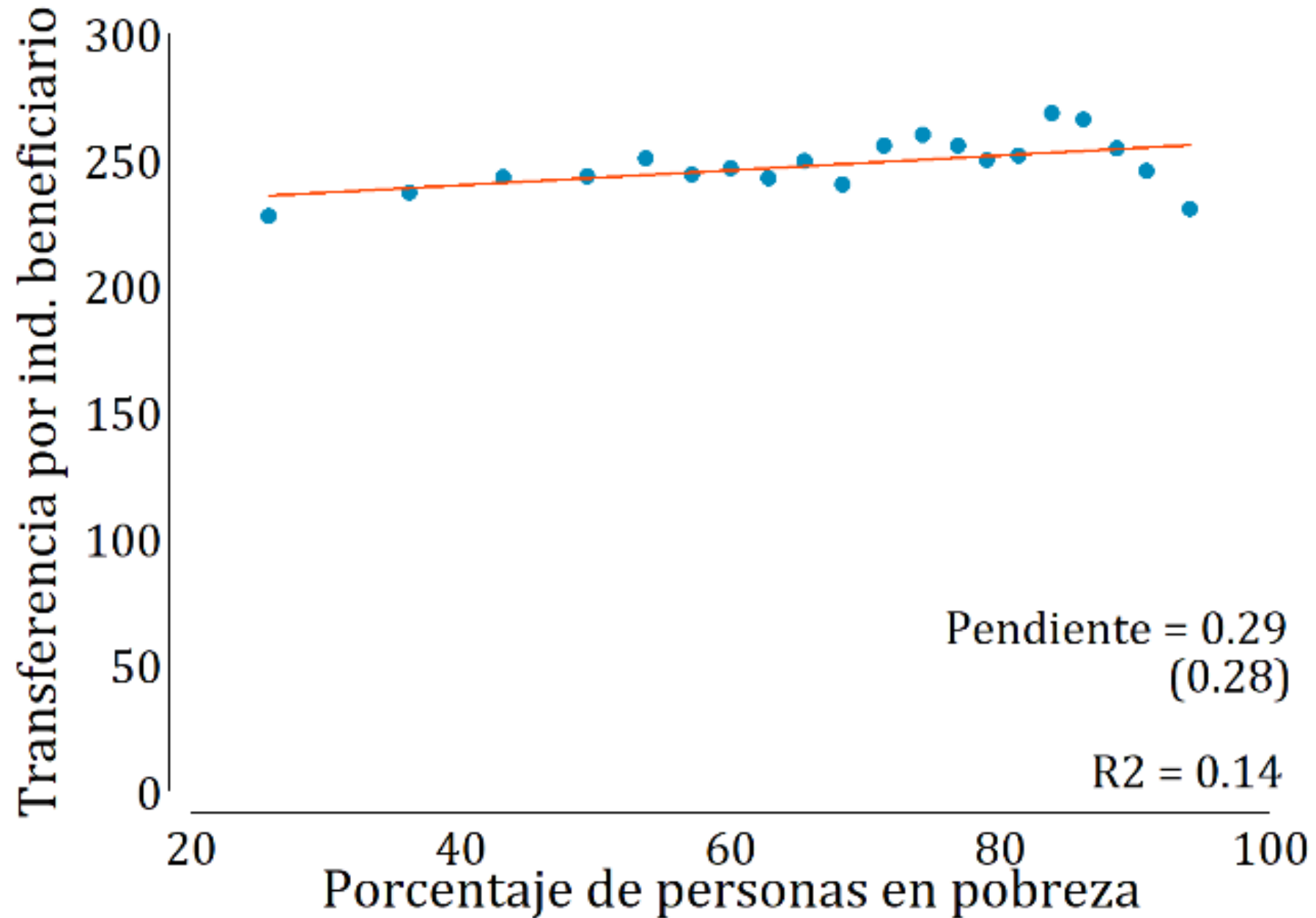


Notas: En el panel D, el mayor número de programas por municipio está en el norte del país y en Oaxaca, pero una vez más **contrasta el caso de Chiapas con el menor número de programas sociales por persona en pobreza**, y Chiapas es el estado con el mayor porcentaje de pobreza en el país.

IV. Pobreza, geografía y política social

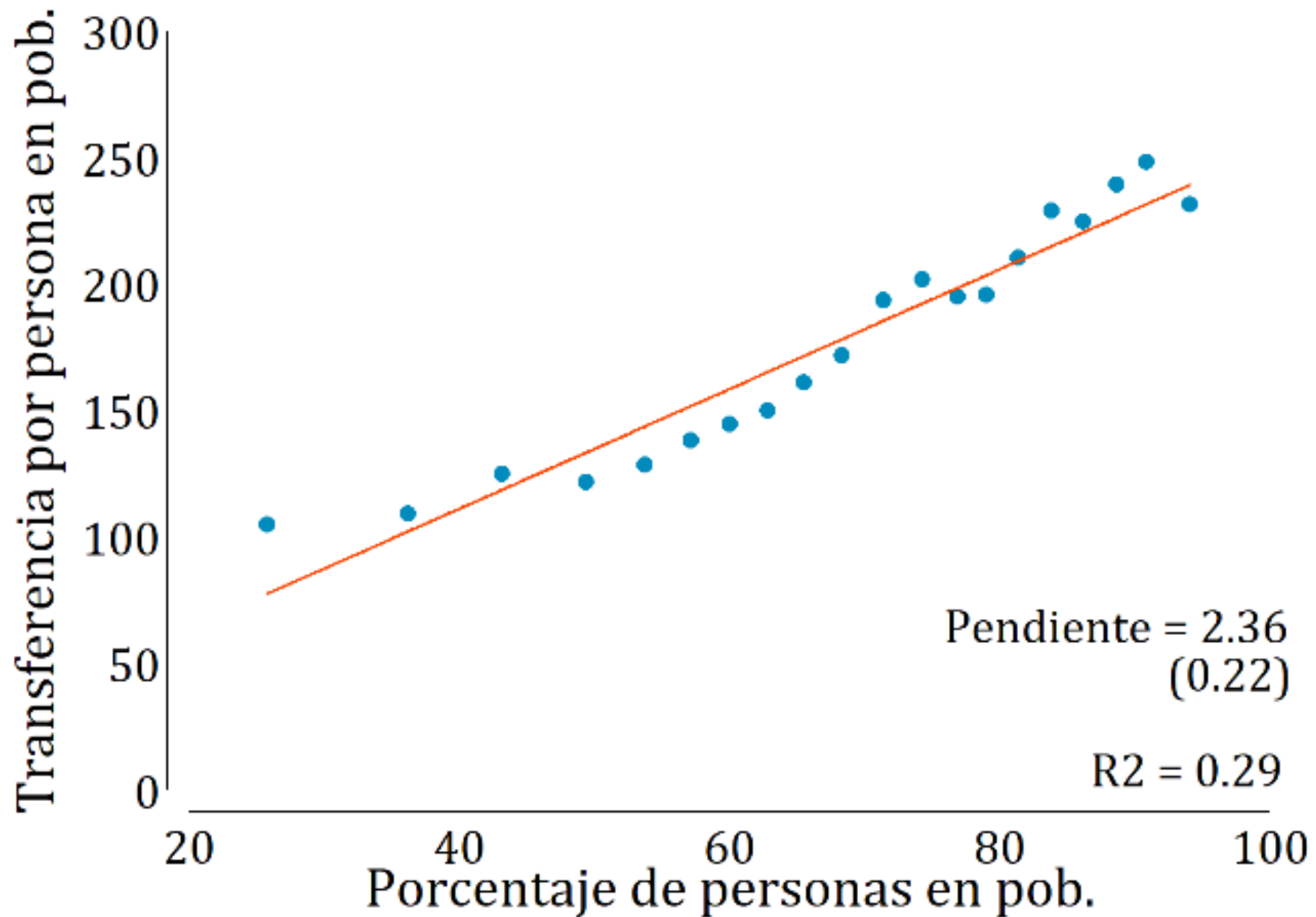
- La estrategia empírica para entender la relación entre política social y pobreza es una regresión simple entre los indicadores principales y el indicador de pobreza. Los resultados principales se presentan en las siguientes figuras.
- **Estas figuras nos indican si la política social es progresiva a nivel municipal, y cuál es la razón de su progresividad**
- En términos de transferencias observadas, si la política social es progresiva deberíamos observar mayor gasto en municipios con mayor pobreza.
- En términos de cobertura, idealmente la política social no varía por nivel de pobreza del municipio.

A) Transferencia por individuo beneficiario



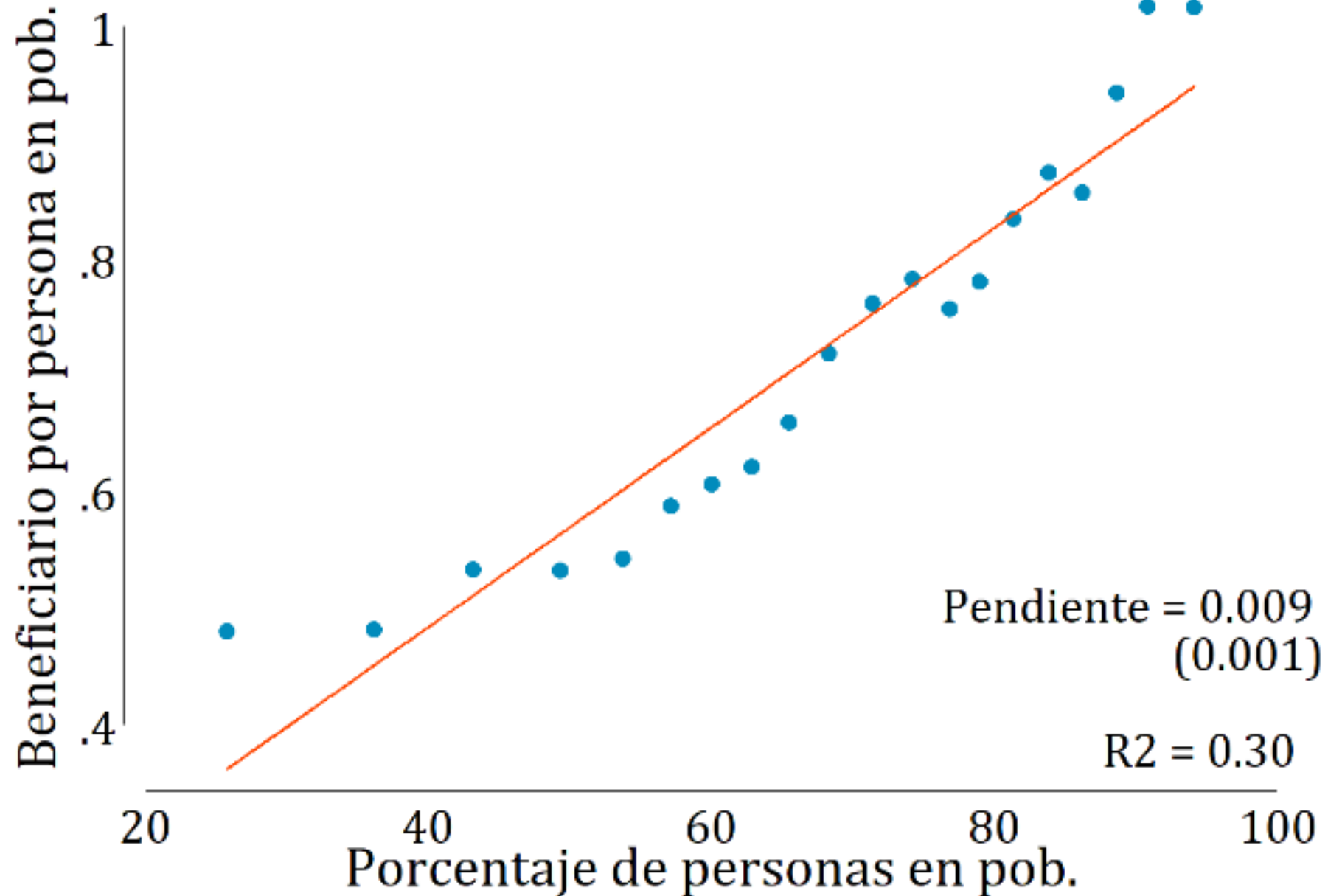
Notas: En panel A, se observa que la política social en México **no** transfiere más recursos en promedio a las familias en pobreza en los lugares más pobres de México en comparación con los lugares menos pobres.

B) Transferencia por persona en pobreza



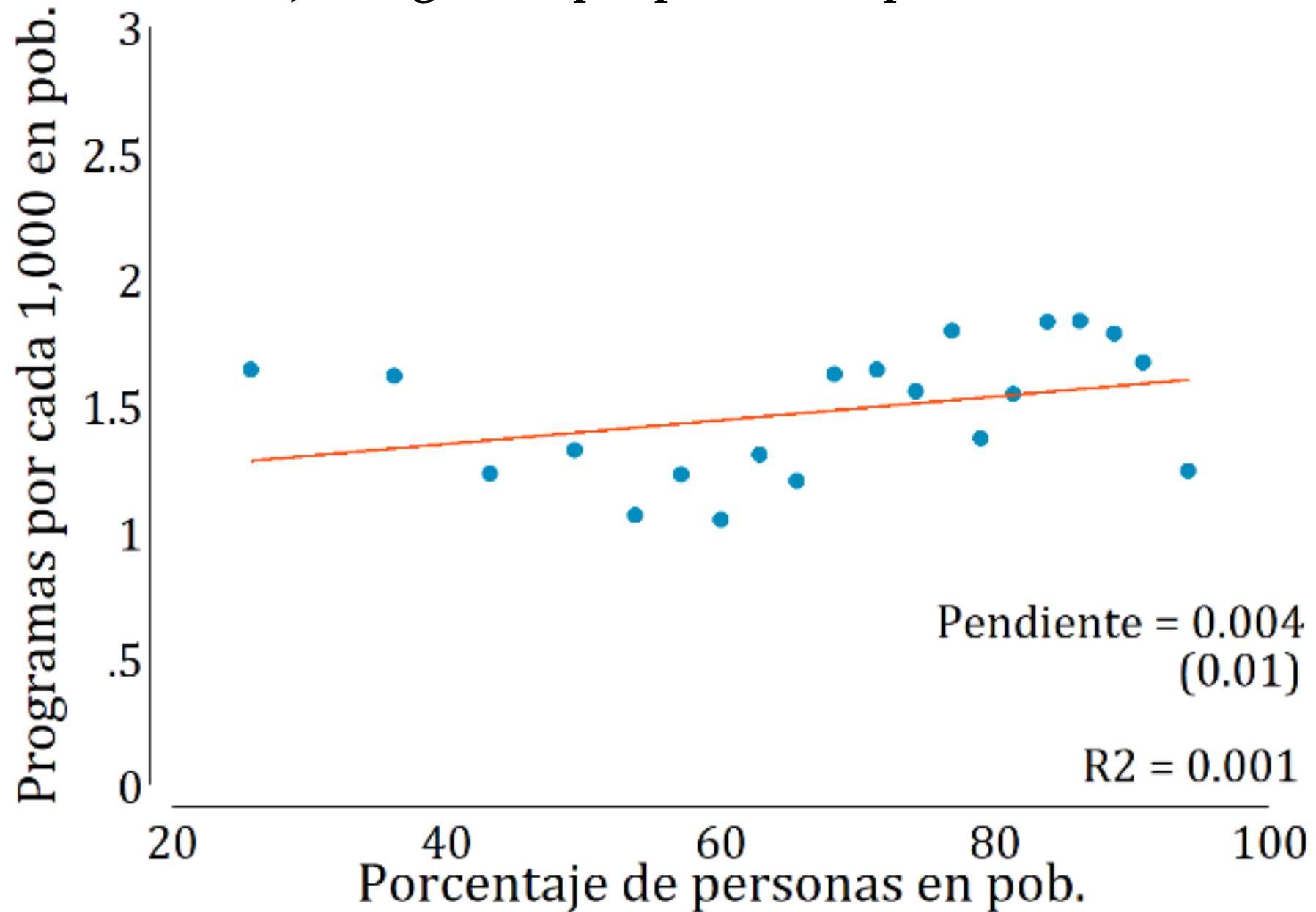
Notas: En panel B si se observa una relación positiva y significativa. Dado que **no existe diferencia en montos** observados solo al incluir personas en pobreza entonces la razón de la diferencia debe darse por la **cobertura** de la política social.

C) Cobertura de personas en pobreza



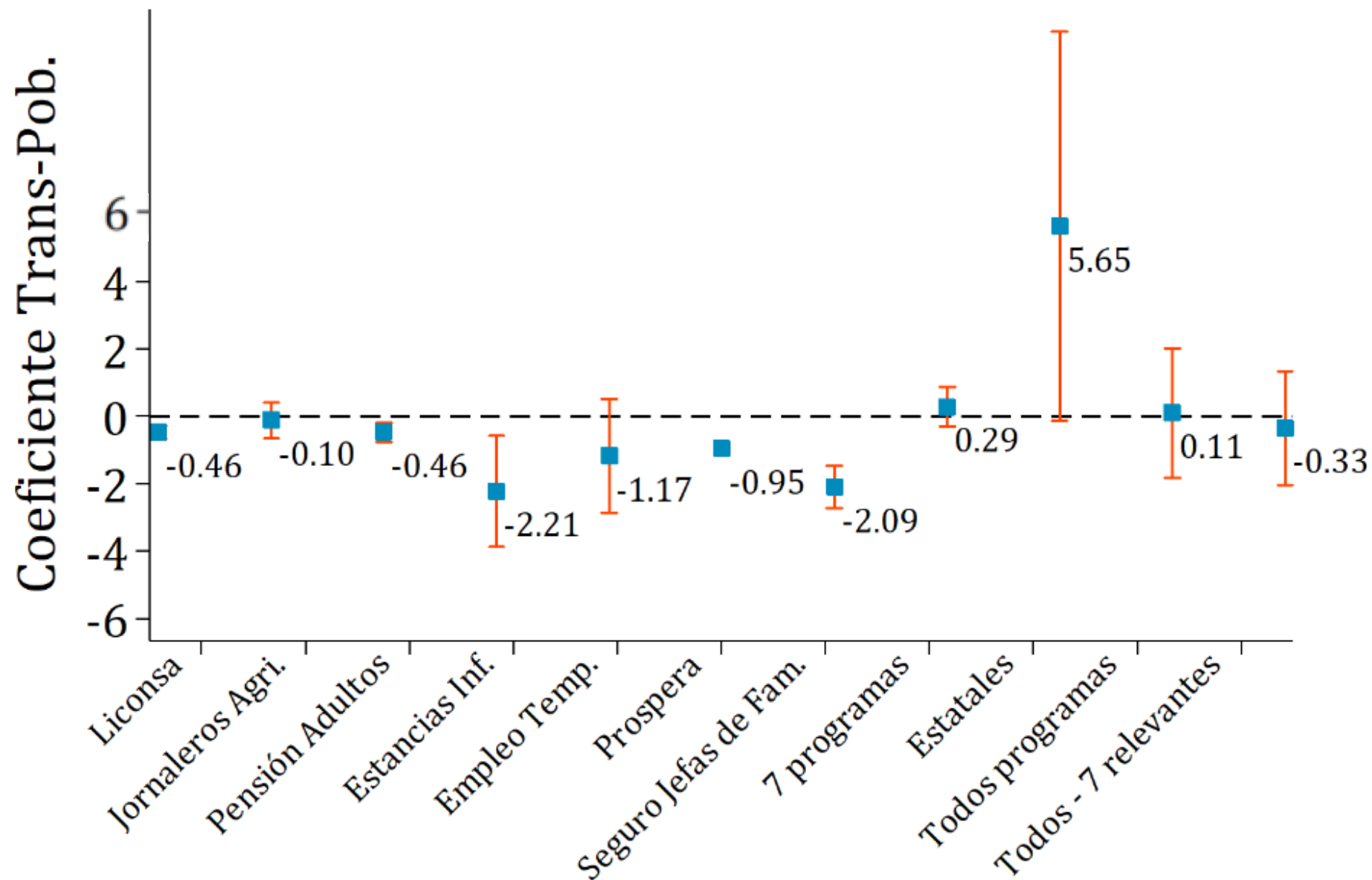
Notas: En panel C, que incluye la cobertura de la política social por municipio se observa una relación positiva estadísticamente significativa. que idealmente la política social no debería tener pendiente positiva en este caso. Todos los puntos deberían estar con valor de 1 en el eje y (todos deberían ser cubiertos).

D) #Programas por persona en pobreza



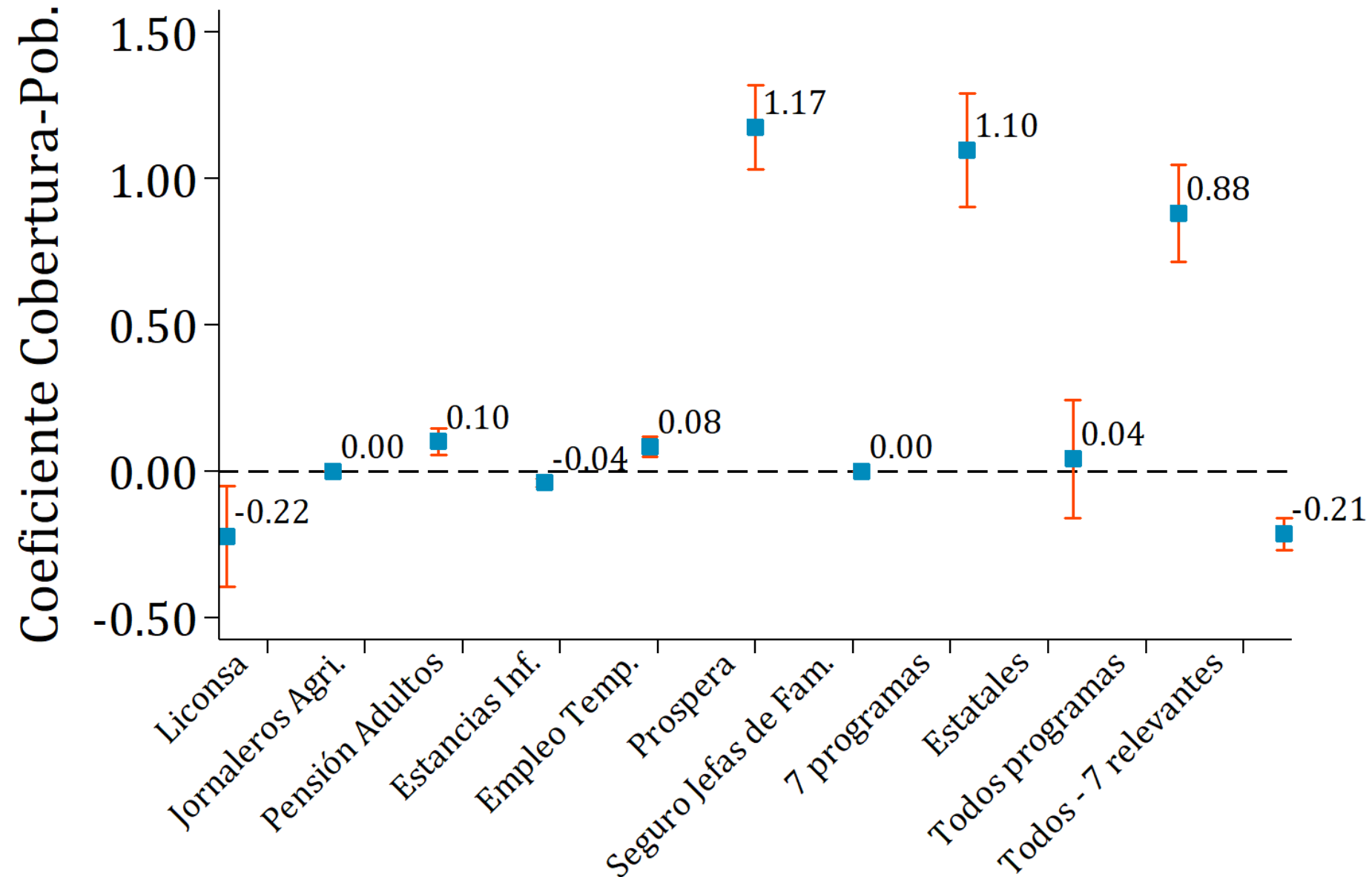
Notas: Finalmente, al analizar el número de programas diferentes en cada municipio (panel D) no se encuentra una relación lineal con el nivel de pobreza.

A) Transferencia por individuo beneficiario y su relación con pobreza por programa



Notas: Se observa que los programas no son proregresivos en trasferencias.

B) Cobertura de beneficiarios y su relación con pobreza por programa



Notas: Se observa que Prospera es proregresivo en cobertura.

V. ¿Cuánto costaría cambiar la política social?

- Pensemos en dos sencillos escenarios.
 - 1) Si se ampliara la cobertura a todas las personas en pobreza.
 - Se tendría 19.8 millones de beneficiarios adicionales.
 - Costaría **\$4,388.53 millones de pesos adicionales al mes.**
 - No habría cambio en la progresividad.
 - 2) Otro caso sería:
 - Aumentar un 30% las transferencias a personas que viven en lugares con más de 50% de pobreza .
 - El gasto con nuevas tasas y cobertura perfecta sería 7,812.09 millones de pesos.
 - Esto implicaría un gasto adicional de **\$1,480.40 millones de pesos al mes.**
- Eliminar programas estatales representa ahorro de \$613 millones, o 14% del aumento del escenario 1.

VI. Conclusión

- Los indicadores nacionales nos dice que,
 - La cobertura de la política social, de programas relevantes es de entre **65%-69%**.
 - La transferencia mensual **\$211** (individuo) y **\$822** (familia).
 - La familias tienen un total **1.9** programas en promedio.
- No hay evidencia de progresividad en las transferencias monetarias por el nivel de pobreza del municipio, la progresividad se da a través de la cobertura.
- La política social ideal implicaría cobertura perfecta, en caso de ser costoso lo ideal sería una reingeniería de programas (disminuir gasto en programas con poco impacto o sujetas a clientelismo).
- La cobertura perfecta costaría **4,388 millones de pesos adicionales al mes.**