

La mejor POLÍTICA PÚBLICA

Por Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, A.C. (CEESP).

Los programas sociales son fundamentales para aliviar la pobreza. Sin embargo, tienen costos importantes y se pueden generar problemas serios cuando no están bien diseñados.

Los programas de ayuda social y combate a la pobreza deben ser una prioridad en un país como México, el cual sufre problemas ancestrales relacionados con la distribución del ingreso, marginación, discriminación y falta de oportunidades, y no cuenta con una red de protección social generalizada que aminore los efectos de esos problemas.

Los programas sociales tienen importantes repercusiones económicas porque llevarlos a cabo implica altos costos de recaudación, operación y oportunidad, su ejecución demanda de los funcionarios públicos responsables de los programas disponer de los recursos de la forma más racional y eficiente posible. En este sentido, si los recursos se asignan a actividades con probado rendimiento social en lugar de actividades con alto rendimiento político o electoral, los recursos públicos alcanzan claramente una mayor eficiencia social.

El uso eficiente de recursos públicos para programas sociales y de alivio a la pobreza idealmente debería cumplir entre otros criterios con los de solvencia financiera de mediano y largo plazo y el de generación de beneficios sociales netos, evitando que se generen incentivos perversos. Es decir, los programas, para ser desarrollados y ejecutados exitosamente, no sólo deben contar con una fuente de recursos sustentable en el mediano y largo plazo, sino también haber analizado las alternativas disponibles para asegurarse que el programa seleccionado logre el máximo beneficio social, sin generar dependencia económica.

Sería de poca utilidad crear un programa social que por falta de recursos deba desaparecer en el mediano plazo y que, por lo tanto, la ayuda otorgada no tenga los efectos planeados. En estos casos las pérdidas no se limitan solamente a los recursos que fueron desaprovechados, sino también al deterioro de la eficacia de la política social. Por la importancia del gasto público para combatir la pobreza, el CEESP estudia en el presente Análisis Estratégico la eficiencia y viabilidad a futuro de algunos programas instrumentados recientemente por el gobierno del Distrito Federal, convertido en ley por la Asamblea Legislativa.

Objetivo social

Los programas sociales difícilmente pueden eliminar la desigualdad en la distribución del ingreso. Para alcanzar una distribución más equitativa del mismo, se deben generar las condiciones adecuadas para impulsar el potencial de crecimiento de la economía a través de mayor educación y salud para la población de menores ingresos, y programas diseñados para igualar el acceso a oportunidades educativas y laborales. La experiencia de los años 70 y 80 de México muestra que el gasto social por sí sólo no elimina la pobreza y genera un estado obeso y paternalista que deteriora tanto el potencial de crecimiento como las condiciones de vida de la población en el país.

En función de lo anterior, es claro que los programas sociales deben orientarse a crear condiciones para que la población de menores recursos pueda participar cada vez más en actividades productivas que les permitan obtener un ingreso propio para satisfacer en forma viable y permanente sus necesidades básicas.

Entre las principales causas de la pobreza en las zonas urbanas destacan la migración proveniente de las zonas rurales y la falta de empleos suficientes para absorber toda la fuerza laboral. Por ello, los gobiernos deben procurar crear ambientes

El crecimiento sostenido que genere empleo y salarios reales crecientes con base en una mayor productividad es el principal vehículo para reducir la pobreza.

de negocios competitivos para combatir la pobreza a través de inversión en educación, salud e infraestructura, así como no generar incentivos perversos que conduzcan a mayores volúmenes de inmigración sin oportunidades de empleo.

¿Programas eficaces?

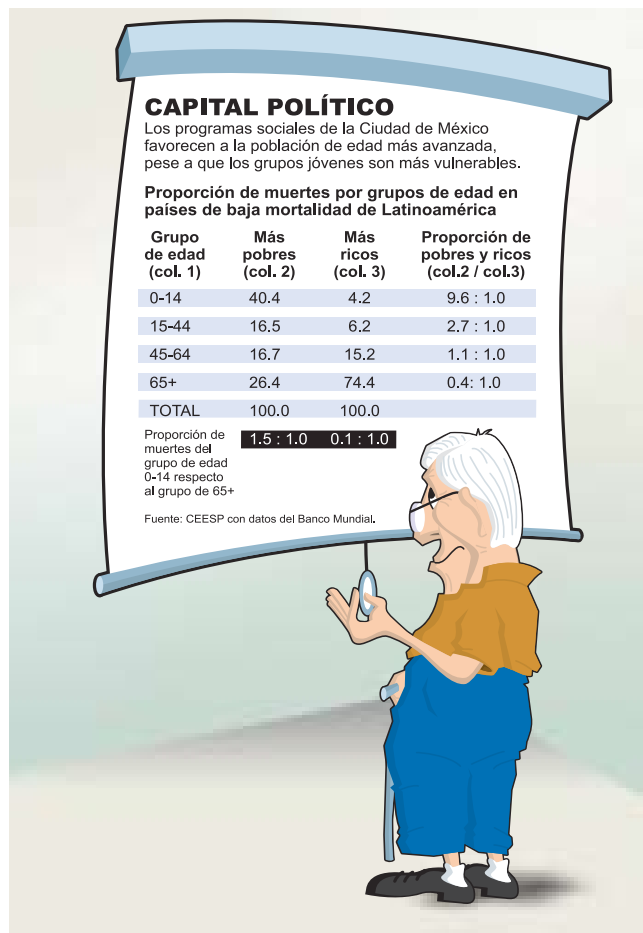
Para que los programas sociales de combate a la pobreza sean exitosos deben ofrecer la mayor rentabilidad social posible y estar garantizada su viabilidad financiera de largo plazo. Esto implica que, además de llevar a cabo un análisis de los usos alternativos que pueden darse a los recursos con el fin de asegurarse que no hay otro programa social o uso alternativo que genere mayores beneficios sociales, no se generen distorsiones que puedan en el futuro interrumpir el programa antes de su terminación programada o imponer cargas financieras futuras insostenibles. Por lo tanto, es necesario estudiar el origen de los recursos, tanto lo referente a su monto como los periodos durante los cuales estarán disponibles.

En noviembre de 2003, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó una ley que otorga una pensión diaria a las personas de 70 años o más que residen en la capital del país. El alcance del programa para 2004 fue de más de 350 mil beneficiados, con un costo de dos mil 900 millones de pesos. De acuerdo con estimaciones del Consejo Nacional de Población (Conapo), el universo de adultos con edad de 70 años o más en la Ciudad de México es de aproximadamente 378 mil 555 personas, por lo que casi el 90 por ciento de la población en edad de ser beneficiaria recibe el apoyo, independientemente de que lo necesite económicamente o no.

Aunque el espíritu de la ley es inobjetable, la escasez de recursos públicos obliga a preguntar si la aprobación de la ley hace un uso eficiente de los recursos y si se evaluaron otras alternativas. En este último punto, podría sugerirse que muy probablemente existen alternativas con un rendimiento social mayor al del programa instrumentado. Cifras del Banco Mundial revelan que los programas sociales en países de Latinoamérica, entre los que se encuentra México, deberían enfocarse a reducir la mayor mortalidad de los grupos de edad entre 0 y 14 años para generar un mayor beneficio social. Por ejemplo, el número de muertes del grupo de edad de 0-14 años de escasos recursos (mala salud) respecto al número de muertes en el grupo de edad de 65 años o más, de escasos recursos, es de

1.5 a 1.0, mientras que esa proporción en los grupos de altos ingresos es de 0.1 a 1.0.

Cuando se compara la proporción del número de muertes entre distintos niveles de ingreso, destaca que en el grupo de edad de 0-14 años la proporción es de 9.6 a 1.0, mientras que en grupos de 65 años o más es de 0.4 a 1.0, es decir, en países como México mueren 9.6 seres humanos de 0-14 años de los estratos con menores recursos por cada muerte en el mismo grupo de edad de los estratos de altos ingresos. Para los mayores de 65 años, la proporción es de 0.4 a 1.0, lo que refleja que mueren más personas de 65 años o más de los estratos de ingresos altos comparado con el de menores ingresos. Para el grupo de edad de 45 a 64 años, la proporción es prácticamente la misma.▶▶



Lo anterior deriva de que el patrón en la mayoría de los países del mundo, tanto desarrollados como en desarrollo, es que la mala salud que afecta a la población pobre de los países en general, se concentra entre los grupos de edad más joven. Los infantes, niños y jóvenes pobres, sufren significativamente una mayor proporción del total de enfermedades experimentadas por la población pobre que los grupos de edad más avanzados de la población. Así, los programas sociales enfocados por edades deberían dar más prioridad a los grupos de edad más joven. Al generar un rendimiento social mayor en programas públicos orientados a los infantes, existe la preocupación de que el uso de recursos obedeció a criterios políticos y no necesariamente a uno social, ya que los adultos mayores constituyen un grupo electoral muy bueno, mientras que los niños y jóvenes no pueden votar.

Cálculo equivocado

Dos aspectos que resaltan son, por una parte, un error de inclusión, que no favorece el uso eficiente de recursos y, por otra, los incentivos perversos para migrar al Distrito Federal, al percibirse como una entidad donde “todo se regala”. Respecto al primero, el error es que se incluyen muchas personas que no necesitan el apoyo, lo que tiene un costo de oportunidad en términos de otros usos alternativos para esos recursos. El que el programa alcance un 90 por ciento de la población podría señalar un elevado problema de error de inclusión.

Sin embargo, más grave son los incentivos que genera el programa, ya que induce a un gran número de ciudadanos del país a trasladarse al Distrito Federal para ser receptores de los beneficios. La ley de pensiones establece como mínimo tres años de residencia en la Ciudad de México para ser beneficiario, lo que no es un periodo largo. En el país, existen actualmente 4.8 millones de personas de 65 años o más. Con un cálculo muy simple que asuma que los 4.8 millones de personas tienen 65 años y la tasa de mortalidad es de cinco por ciento (mayor al cuatro por ciento actual), en un lustro habría más de 3.3 millones personas mayores de 70 años en México. Cuántas personas decidan mudarse a la Ciudad de México tres años antes de cumplir 70 años es difícil saberlo, ya que depende de una multitud de factores, entre ellos el crecimiento económico, pero la presión puede ser grande: si el cinco por ciento de dicha población se reubica en el Distrito Federal, equivaldría a 165 mil personas, que repre-

sentaría 95 mil beneficiados netos adicionales al sistema de pensiones, respecto al número actual.

La política pública debe promover el desarrollo con infraestructura urbana adecuada para el desempeño de actividades productivas de forma competitiva.

Aunque el cálculo anterior es meramente ilustrativo, indica una problemática real de México en virtud de los altos niveles de migración a las ciudades y al exterior. Si consideramos que la migración de adultos mayores conlleva la de otros miembros de la familia, algunos más jóvenes en busca de trabajo, se multiplican los requerimientos de servicios públicos y puestos de trabajo en la ciudad que, de no encontrarse favorece las actividades ilícitas o delictivas.

Viabilidad financiera

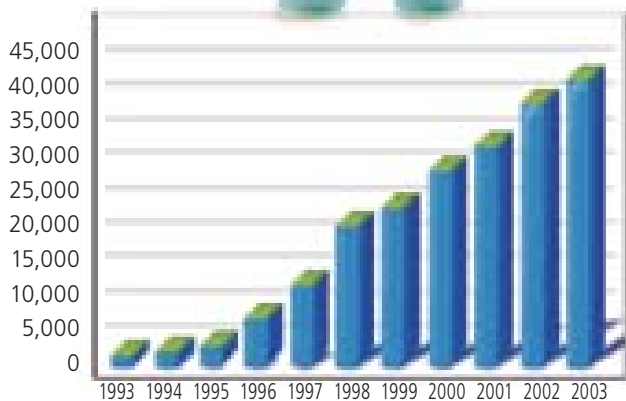
Un aspecto crucial para que los programas sociales de asistencia sean viables financieramente es que deben contar con los recursos presentes y futuros que serán necesarios para cubrir los compromisos y objetivos del programa. ¿Existe actualmente viabilidad financiera en los programas del Distrito Federal? Sin negar que la población con edad de 70 años o más es un segmento sensible que debe atenderse a través de programas sociales, se deben crear los recursos y reservas monetarias para hacer al programa viable. Dado que la pensión universal comenzó a funcionar a partir del 2001, con el inicio de la presente administración del gobierno del Distrito Federal, es imposible que en el mismo año en que se inician labores se hayan creado los recursos y reservas para tal programa y, por lo tanto, no tiene asegurada su sustentabilidad en el mediano y largo plazo. Dos tendencias —demográfica y de endeudamiento— contribuyen a mermar la capacidad financiera del programa.

Por el lado demográfico destaca que el segmento de adultos mayores representa el 4.3 por ciento de la población pero, conforme a las estimaciones de Conapo, se espera que el porcentaje se eleve a 5.2 por ciento para el 2010. Dado que según la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se estima que el número de beneficiarios de pensión universal que se tendrán en el 2010 será de 423 mil 923 personas, esto refleja una cobertura de 92 por ciento de la población potencial, con un fuerte error de inclusión en los beneficiarios. Los recursos necesarios para llevar a cabo el programa en los próximos seis años (2004-2010) demandan un monto acumulado de 27.7 mil millones de pesos. Resalta que este monto no considera los efectos de una posible migración constante a la ciudad de beneficiarios potenciales, aun cuando el gobierno de

la Ciudad de México haya declarado que se tienen candados para la inmigración de personas de esta edad a la ciudad (tres años de residencia). No se logra discriminar entre las personas que deben recibir la pensión y las que no.

Por lo que respecta a la parte financiera, como se ha reportado, la deuda del gobierno capitalino ha crecido exponencialmente en los últimos años. El monto de la deuda al cierre del 2003 era de 41.6 mil millones de pesos. Actualmente es la entidad federativa más endeudada de la República y tiene el factor más elevado de deuda respecto a participaciones federales: al final del año pasado la deuda representaba 143 por ciento de las participaciones. El crecimiento de deuda responde en gran parte a que la legislación actual le permite al gobierno del Distrito Federal gozar de una garantía federal que equivale a un seguro de solvencia.

Hoy económico



Fuente: CEESP, con datos de la SHCP.

El grado de endeudamiento elevado que tiene la Ciudad de México indica que está muy próximo a su máximo. Esto equivale a que no contará con acceso a crédito tan fácilmente como cuando tenía un bajo nivel de endeudamiento. Esto sin duda disminuirá la capacidad de pago del gobierno en el futuro. Actualmente, es muy posible que el Congreso no permita el nivel de endeudamiento solicitado por el gobierno capitalino (dos mil 500 millones) y tenga que reajustar a la baja su programa de gasto. Con base en lo anterior, la capacidad para

afrontar el crecimiento esperado en el programa de pensiones encontrará dificultades financieras en los próximos años u obligará a llevar recortes en otras áreas o a elevar impuestos y tarifas, ya que el gobierno debe cumplir con la ley de otorgar una pensión a todo adulto mayor que la solicite cuando cumpla con tres años de residencia en la ciudad.



LASTRE FINANCIERO

Para el próximo lustro, sostener el programa de pensiones en la Ciudad de México obligará a recortes en otras áreas o a elevar impuestos y tarifas.

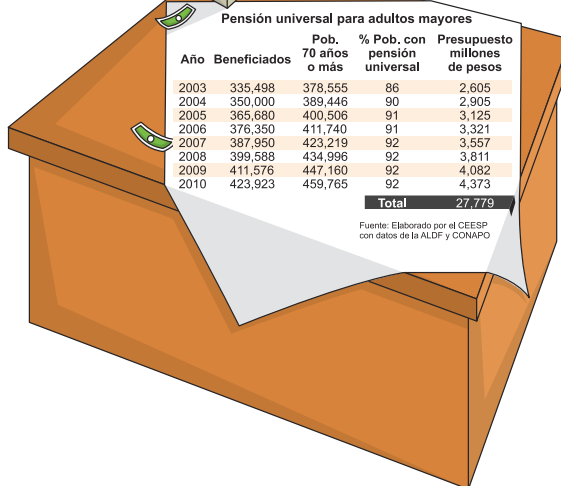


Ilustración: Zetta.

Otro aspecto relevante de los programas públicos es que éstos tienen costos reales para la economía. El más importante es el costo de oportunidad de los recursos, que pudieran utilizarse en inversión como drenaje público, servicio de agua potable o transporte urbano, como el Metro. Si se toma el periodo 2003–2010, el monto destinado en ocho años al programa de ayuda al adulto mayor sería equivalente a la construcción de mil 689 vagones o 188 trenes del Metro. Con base en la afluencia diaria actual del Metro, para el año 2010 se daría servicio a 11 mil 800 millones de usuarios.

El planteamiento anterior no pretende objetar el espíritu del programa de pensiones, sino mostrar las inversiones que se dejan de hacer y que, por lo tanto, obligan a realizar programas de la forma más eficiente. Los problemas de inclusión e incentivos perversos a la migración van en detrimento del ahorro e inversiones para mejorar los niveles de bienestar. ❁