

# La pobreza en México

*Enrique Hernández Laos\**

## Introducción

Para identificar a los grupos de población en condiciones de pobreza y de pobreza extrema se requiere partir de una definición más o menos precisa de lo que se entiende por necesidades básicas o esenciales.<sup>1</sup> En América Latina se han uti-

1. La II Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, del PNUD, considera como necesidades y satisfactores básicos que dependen de condiciones económicas, las siguientes: a) una alimentación que cumpla con los requerimientos nutricionales de cada persona y con las pautas culturales, lo que supone como satisfactores no sólo el agua, las bebidas y los alimentos, sino también la energía y los medios para prepararlos y consumirlos; b) mantener la salud y la reproducción biológica, lo que entraña servicios de salud personales (incluyendo los productos y servicios terapéuticos) y no personales (salud pública), así

lizado preferentemente dos métodos para medir la pobreza: a) el de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), y b) el del ingre-

como los satisfactores que permitan la higiene del hogar y la personal; c) una vivienda con espacios adecuados al tamaño de la familia, construida con materiales idóneos y en buen estado de conservación (que aseguren su protección y privacidad), que cuente en su interior con los servicios de agua potable, drenaje (o un servicio con el mismo propósito) y electricidad, y esté dotada de mobiliario y equipo básicos para la vida familiar; d) socialización y educación básicas que incluye no sólo la edu-

\* Investigador del Programa de Doctorado en Ciencias Económicas de la Universidad Autónoma Metropolitana.

so o líneas de pobreza (LP). En este artículo se analiza con cierto detalle el segundo.<sup>2</sup>

En el método de LP se consulta a expertos y se especifican dos estándares nutricionales mínimos considerados básicos o indispensables para la vida y la reproducción humanas. Suelen tomarse en cuenta además otros requerimientos relacionados con la educación, el cuidado de la salud, el uso de vivienda y otras necesidades básicas.

Determinar los requerimientos mínimos en las diversas necesidades esenciales permite especificar una canasta básica de satisfactores. Aquellas personas (hogares) cuyos ingresos generalmente no alcanzan para adquirir los bienes y servicios de esa canasta suelen definirse como personas (hogares) en condiciones de pobreza. Aquellas cuyos ingresos son insuficientes para adquirir los nutrientes básicos se consideran personas (hogares) en condiciones de indigencia o de pobreza extrema.

Hay ciertos elementos objetivos para determinar los mínimos alimentarios de la población; sin embargo, se carece de ellos para los bienes y servicios requeridos para satisfacer las demás necesidades esenciales. Por ello, no hay unanimidad en los criterios para especificar los bienes y servicios que deben incluirse en la canasta de satisfactores esenciales. En consecuencia, se tienen distintas definiciones de las llamadas líneas de pobreza y de pobreza extrema, es decir, de los ingresos por debajo de los cuales las personas (hogares) son pobres o pobres extremos.

La importancia de lo anterior rebasa el mero interés académico y conceptual, toda vez que parte de la eficacia de los programas gubernamentales para combatir la pobreza, como el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), requieren en teoría, como se señala más adelante, que se identifiquen de manera más o menos precisa los grupos que deberán recibir la atención prioritaria, en especial los que se encuentran en condiciones de indigencia o de pobreza extrema.

En el presente ensayo se analizan sucintamente algunos estudios realizados para cuantificar la pobreza y la pobreza extrema

cación y la socialización primaria que suelen darse en el hogar, y la instrucción pública básica, sino también educación para la salud, la orientación sexual y la capacitación para el trabajo; e) información, recreación y cultura, lo que implica no sólo los recursos familiares y el acceso a las instalaciones, sino también disponibilidad de tiempo libre; f) vestido, calzado y cuidado personal; g) transporte público; h) comunicaciones básicas como correo, telégrafo y teléfono; i) seguridad de tener acceso a los satisfactores básicos durante toda su vida, independientemente de la situación en que se encuentre, lo cual requiere de mecanismos familiares o sociales para enfrentar los riesgos de enfermedad, incapacidad, desempleo, vejez, orfandad, viudez, abandono y similares. Véase PNUD, *Desarrollo sin pobreza*, II Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, Quito, del 20 al 23 de noviembre de 1990, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza RLA/86/004.

2. El método de NBI consiste en que, a partir de la definición de las necesidades básicas y sus componentes, se seleccionan diversas variables e indicadores que, para cada necesidad y componente, expresan el grado de su satisfacción. A partir de esto se define un nivel mínimo para cada indicador, debajo del cual se considera que el hogar no satisface la necesidad. Posteriormente se clasifican como pobres a los hogares con una o más necesidades básicas insatisfechas, y todas las personas que habitan en un hogar que se ha identificado como pobre se consideran pobres. Véase PNUD, *Desarrollo...*, op. cit., p. 40.

en México en los últimos años, y se comparan los resultados, que muestran panoramas muy diferentes de la pobreza en el país. Posteriormente, se consideran los cálculos que permiten una comparación intertemporal y con base en ellos se evalúan las tendencias de largo plazo de la pobreza y la pobreza extrema en México y se esbozan algunas de sus principales características en términos rurales y urbanos.

Ello permite establecer las dimensiones de la pobreza en el país y sugerir algunos criterios metodológicos que podrían emplearse en futuras investigaciones para evaluar, micro y macroeconómicamente, la eficacia de las acciones gubernamentales dirigidas a combatir la pobreza en México.

### Las líneas de pobreza en estudios anteriores

Para determinar la incidencia y la intensidad de la pobreza, es decir, cuántos pobres hay y qué tan pobres son, es importante hacer explícito el método para determinar la línea de pobreza. En este texto se revisan cuatro investigaciones recientes<sup>3</sup> que cuantifican la incidencia y la intensidad de la pobreza y de la pobreza extrema en México, y cuyos resultados difieren significativamente.

Las conclusiones de estos estudios son distintas, en parte porque especifican de manera diferente la línea de pobreza. Los estudios de la CEPAL se sustentan en el cálculo del costo de una canasta básica de alimentos cuya composición cubre las necesidades nutricionales de la población, considera sus hábitos de consumo predominantes, la disponibilidad efectiva de alimentos y los precios relativos de éstos.<sup>4</sup> El valor de esta canasta básica alimentaria constituye la línea de pobreza extrema o línea de indigencia.

Al valor de esa canasta, la CEPAL adiciona una estimación de los recursos que requieren los hogares para satisfacer el conjunto de las otras necesidades básicas o no alimentarias. La Comisión considera que para satisfacer éstas se requiere el doble del

3. Véase CEPAL, *Magnitud de la pobreza en ocho países de América Latina en 1986*, julio de 1989, mimeo.; CEPAL, *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, LC/L.533, diciembre de 1989, mimeo.; México, *Información sobre la pobreza*, México, 1989, Proyecto SPP/OIT/PNUD/86/008; Enrique Hernández Laos, *Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda para la investigación*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1991, y S. Levy, *Poverty Alleviation in Mexico* (versión revisada), Banco Mundial, 1991.

4. En el cálculo de las necesidades promedio de energía y proteínas, la CEPAL tomó en cuenta la estructura sociodemográfica del área urbana y rural, así como la multiplicidad de requerimientos nutricionales que se derivan de la amplia variedad de tamaños corporales y categorías de actividad física de los individuos. En escala nacional, los requerimientos de energía determinados por la Comisión son de 2 139 kcal/día y los de proteínas de 34.8 g/día. Para elaborar la canasta básica de alimentos, la CEPAL seleccionó un estrato poblacional comprendido entre los percentiles 20 y 50 de los hogares, ordenados de acuerdo con su ingreso per cápita. Sin embargo, se reconoce que la canasta propuesta puede considerarse normativa, en tanto no reproduce exactamente el nivel y la estructura de las ingestas alimentarias de dichos estratos. Para evaluar la calidad nutricional de la canasta básica de alimentos, se consideraron diversos estándares dietéticos relacionados con el origen de las calorías según tipos de nutrientes y calidad de las proteínas. Véase CEPAL, *Magnitud de la pobreza en América Latina...*, op. cit., pp. 3-15.

presupuesto básico de alimentación en las áreas urbanas y de 75% en las rurales.<sup>5</sup> El valor total de ambos requerimientos básicos constituye la línea de pobreza en dicho estudio.

La investigación de la SPP/OIT/PNUD, por su parte, toma como punto de partida la canasta normativa de alimentos (CNA) especificada por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) en su estudio de 1982.<sup>6</sup> El valor de la CNA, actualizado al cuarto trimestre de 1983 mediante subíndices del índice nacional de precios al consumidor del Banco de México (INPC) y ajustado a 4.57 miembros por hogar, constituye la línea de pobreza extrema de este estudio. La de pobreza se determina como el doble del costo monetario de la CNA con los ajustes y actualizaciones mencionados.<sup>7</sup>

A diferencia de los estudios anteriores, el de Hernández Laos parte de la definición de necesidades esenciales establecida por el PNUD. La línea de pobreza extrema se determina a partir del costo de la llamada canasta submínima de bienes y servicios esenciales especificada por la Coplamar, la cual incluye no sólo los requerimientos alimenticios para garantizar los nutrientes mínimos señalados por el Instituto Nacional de la Nutrición, sino también la energía y los medios para prepararlos y consumirlos, así como los componentes en vivienda, salud e higiene y educación no recibidos por transferencias gubernamentales.

La línea de pobreza se establece con base en el costo monetario de la canasta normativa de satisfactores esenciales (CNSE), establecida también por la Coplamar, que además de los rubros incluidos en la canasta submínima, contiene los bienes y servicios necesarios para cubrir las necesidades de cultura y recreación, transporte y comunicaciones, vestido y calzado y presentación personal.<sup>8</sup> Ambas líneas de pobreza se actualizaron al primer trimestre de 1984 utilizando diversos subíndices del INPC.

Por último, el estudio de Levy considera como línea de pobreza extrema, al igual que el de la SPP/OIT/PNUD, el costo mo-

5. La CEPAL reconoce que en este marco metodológico para estimar las líneas de pobreza, la determinación del costo de las necesidades básicas de alimentación se apoya en bases más sólidas que aquellas en las que descansa su similar para las necesidades no alimentarias. CEPAL, *Magnitud de la pobreza en América Latina...*, op. cit., p. 19. Más adelante volveremos a este punto.

6. La CNA de la Coplamar comprende 34 productos alimenticios, que se asocian con ingestas por persona/día de 2 082 k/cal y 35.07 de proteínas, de acuerdo con las especificaciones del Instituto Nacional de la Nutrición de México. Las cantidades de los diferentes alimentos se determinaron por medio de un algoritmo de programación lineal, que minimiza el costo monetario de la CNA, dados los precios existentes en marzo de 1982. Para una discusión detallada véase Coplamar, *Necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000. Alimentación*, Coplamar-Siglo XXI Editores, México, 1983.

7. En este caso no se examina si tal línea de pobreza cubre o no todas las necesidades esenciales de los hogares mexicanos. Más adelante se analiza este aspecto.

8. En ese estudio, la educación básica, los servicios de salud, la infraestructura de agua y drenaje, los complementos alimenticios a madres y lactantes y los desayunos escolares deben cubrirse por medio de transferencias gubernamentales, por lo que no se incluyen en el costo de la CNSE. Para una descripción detallada de los bienes y servicios incluidos en la CNSE, véase Coplamar, *Macroeconomía de las necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000*, Coplamar-Siglo XXI Editores, 2a. edición, México, 1990, pp. 133 y ss.

netario de la referida CNA de la Coplamar, pero adiciona un factor de expansión de 25% para tomar en cuenta la parte del autoconsumo de los hogares que se asigna a la adquisición de alimentos y que el autor no estuvo en capacidad de desagregar empíricamente.<sup>9</sup> Como línea de pobreza, y aunque la considera demasiado elevada, el autor toma el valor monetario de la CNSE de la Coplamar. Como en los casos anteriores, el valor de ambas líneas lo actualizó el autor recurriendo a diversos componentes del INPC.

En el cuadro 1 se comparan las líneas de pobreza y de pobreza extrema consignadas en los estudios mencionados. El valor de éstas se expresa en pesos mensuales por persona, valuado a precios cercanos al primer trimestre de 1984.<sup>10</sup>

#### CUADRO 1

*Magnitud de las líneas de pobreza y de pobreza extrema en diversos estudios sobre la pobreza en México (Pesos mensuales per cápita, a precios cercanos al primer trimestre de 1984)*

Estudio	Pobreza extrema	Pobreza	Pobreza/ pobreza extrema
CEPAL	3 069	5 940	1.93
SPP/OIT/PNUD	1 803	3 606	2.00
H. Laos	7 560	12 752	1.68
Levy	2 580	10 808	4.20

Fuente: CEPAL, *Magnitud de la pobreza en ocho países de América Latina en 1986*, julio de 1989, mimeo.; CEPAL, *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, LC/L.533, diciembre de 1989, mimeo.; México, *Información sobre la pobreza*, México, 1989, Proyecto SPP/OIT/PNUD/86/008; Enrique Hernández Laos, *Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda para la investigación*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1991, y S. Levy, *Poverty Alleviation in Mexico* (versión revisada), Banco Mundial, 1991.

Cabe señalar que en relación con las líneas de pobreza extrema, el estudio de la SPP/OIT/PNUD provee la menor magnitud (1 803 pesos mensuales per cápita) y el de Hernández Laos la ma-

9. Levy sostiene que aun en los hogares más pobres hay un mínimo irreductible de gasto que debe asignarse a adquirir bienes no alimentarios. Ese mínimo lo sitúa, citando a diversos autores, en alrededor de 20%, lo que implica un factor de expansión de 25%. El mismo autor reconoce, sin embargo, lo arbitrario de tal procedimiento.

10. Las líneas de pobreza del estudio de la CEPAL se especificaron originalmente a precios promedio del segundo semestre de 1988. Para tener una aproximación a su valor a precios del primer trimestre de 1984, se deflataron utilizando el índice de precios de la canasta básica del Banco de México. El cálculo nacional se llevó a cabo suponiendo que 70% de los hogares son urbanos y 30% rurales. El estudio de la SPP/OIT/PNUD presenta sus líneas de pobreza al cuarto trimestre de 1983 y son las mismas que aparecen en el cuadro 1. El estudio de Hernández Laos presenta sus líneas de pobreza en términos anuales, a precios del primer trimestre de 1984; en el cuadro se consideran en términos mensuales a esos mismos precios. Por último, las líneas de pobreza del estudio de Levy se expresan a precios de enero de 1984 y son las mismas que se presentan en el cuadro.

por (7 560 pesos). Ello se explica no sólo por la diferencia de precios implícita en los períodos de referencia,<sup>11</sup> sino también porque en el último estudio se incluyen otros satisfactores en la línea de pobreza extrema.

Asimismo, los niveles establecidos por Levy exceden ligeramente los de la SPP/OIT/PNUD, no sólo por los diferentes precios, sino porque incorpora un 25% adicional. Ambas líneas de pobreza extrema son, sin embargo, inferiores (en 15 y 40 por ciento, respectivamente) a la de la CEPAL. En ambos casos, tales diferencias obedecen en parte a los precios y en parte a la mayor cobertura de la canasta alimentaria de la CEPAL frente a la contenida en la CNA de la Coplamar.

Los contrastes en las líneas de pobreza de los diversos estudios son también considerables. Hernández Laos la establece en un monto equivalente al doble del señalado por la CEPAL y 3.5 veces más alto que el de la SPP/OIT/PNUD. Las diferencias entre aquél y el de Levy obedecen sólo a los precios.

Así, buena parte de las notables diferencias en las líneas de pobreza extrema señaladas por Hernández Laos, por una parte, y los demás estudios, por otra, así como las de las líneas de pobreza de Levy y Hernández Laos, por un lado, y la SPP/OIT/PNUD y CEPAL, por otro, se derivan de conceptualizaciones muy distintas de las necesidades esenciales de la población.

De acuerdo con los especialistas, el procedimiento que se basa únicamente en las necesidades alimentarias tiene un grado importante de razonamiento circular. En efecto, por ejemplo, en el estudio de la CEPAL el estrato de referencia se selecciona porque su consumo alimentario cumple con los requerimientos normativos de calorías y proteínas. Según este procedimiento, la canasta alimentaria se establece con base en los hábitos de consumo de dicho grupo. Para definir la línea de pobreza, dicha canasta se multiplica por un factor de expansión, derivado del comportamiento empírico de este grupo. Con ello no sólo se está suponiendo que este grupo, por satisfacer las normas alimentarias, satisface también las demás necesidades básicas, sino, además, que este grupo no es pobre. Es decir, se supone lo que debería ser un resultado empírico del análisis.<sup>12</sup>

Por otra parte, la definición conceptual de hogares en pobreza extrema según ese enfoque —es decir, aquéllos que aun dedicando todo su ingreso a allegarse alimentos no podrían satisfacer sus necesidades alimentarias— es inaceptable. Esto se debe a que, como afirman los especialistas, los alimentos no se consumen con las manos directamente de la olla donde se cocinaron; se requieren, al menos, algunos implementos. Además la desnudez en los lugares públicos es un delito en todos los países y sin el gasto de transporte no se puede llegar al lugar de trabajo, por sólo mencionar las contradicciones más obvias.<sup>13</sup>

11. El estudio de Hernández Laos se refiere a precios promedio del primer trimestre de 1984 y el de la SPP/OIT/PNUD al promedio del último trimestre de 1983.

12. Véase Julio Boltvinik, *Pobreza y necesidades básicas*, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza del PNUD, Caracas, junio de 1990, p. 38.

13. *Ibid.*, p. 38. Datos aportados por Levy apoyan lo anterior al señalar, por ejemplo, que ni siquiera 5% de los hogares mexicanos con menores ingresos per cápita asigna más de 60% de su presupuesto mensual a la compra de alimentos y bebidas. Véase S. Levy, *op. cit.*, cuadro 4.

Por lo anterior, al multiplicar la canasta básica alimentaria por un factor de 2.0, como en el caso de la CEPAL y de la SPP/OIT/PNUD, se debería obtener algo cercano a la línea de pobreza extrema o indigencia, más que a la línea de pobreza, ya que se estaría delimitando a los hogares que, con el porcentaje de su ingreso dedicado sólo a la alimentación, no están en condiciones de adquirir la canasta alimentaria básica.<sup>14</sup>

De lo anterior se deriva, en rigor, que lo que la CEPAL y la SPP/OIT/PNUD denominan como línea de pobreza debiera ser realmente la de pobreza extrema o indigencia, esto es, una línea que midiera únicamente la satisfacción potencial de la nutrición de los hogares. También se concluye que las líneas de pobreza extrema definidas en ambos estudios y en el de Levy (con su 25% de coeficiente de expansión) expresan cotas de ingreso por hogar muy inferiores al que correspondería a la sola satisfacción de las necesidades alimentarias de la población.

En el otro extremo, el estudio de Hernández Laos, al incluir en la línea de pobreza extrema no sólo la canasta básica alimentaria, sino el costo del uso de los instrumentos y la energía para prepararlos, así como una estimación del uso de vivienda y de algunos bienes mínimos en educación y el cuidado de la salud no proporcionados por transferencias públicas, considera de alguna manera las objeciones planteadas. Por otra parte, la línea de pobreza que utiliza este estudio —así como el de Levy— incorpora una cuidadosa selección de bienes y servicios que garantizan la satisfacción de las necesidades básicas de la población en un grado por demás modesto pero realista.<sup>15</sup>

### Corrección y ajuste de los ingresos de los hogares

Habiéndose determinado las líneas de pobreza, son necesarios cálculos confiables del ingreso disponible de los hogares. Las dificultades conceptuales y estadísticas en este sentido son numerosas. Desde el punto de vista conceptual, la definición de ingreso relevante para las comparaciones es la que refleja, de la mejor manera posible, el nivel permanente de bienestar de los hogares.<sup>16</sup> Desde el punto de vista estadístico, la mayoría de los

14. Julio Boltvinik, *op. cit.*, p. 38.

15. La CNSE de la Coplamar constituye la base para determinar esta línea de pobreza. Un hogar típico con el promedio nacional de perceptores (1.7) que devengaran el salario mínimo legal en todo el año, más la prima anual de vacaciones especificada por las leyes laborales del país, podía adquirir esta canasta. De acuerdo con tales cálculos, un hogar en tales condiciones podía en ese año satisfacer las necesidades esenciales de sus miembros. Levy hace notar que el costo de esta canasta es muy elevado porque incluye los patrones de consumo del séptimo decil de hogares, por lo que parte importante de la canasta la constituyen artículos como refrigerador, televisión, lavadora automática, vacaciones y entretenimiento personal, etc. Esa afirmación no es de todo exacta, ya que lo que la CNSE incorpora es una estimación del uso anual de estos bienes y no la compra de los mismos; el uso se calcula tomando una vida útil de tales bienes, de acuerdo con la especificación de los fabricantes. El costo del uso de tales aparatos eléctricos representa menos de 2% del costo monetario de la CNSE y el de los diversos rubros de diversión y esparcimiento representa 11 por ciento.

16. Desde ese punto de vista, el concepto adecuado es el de ingreso disponible, es decir, el ingreso corriente (monetario y en especie), deducidos los impuestos directos y otras contribuciones a la seguridad social, cuotas sindicales, etc. Además, el concepto debe excluir los ingresos de

países de América Latina padecen, sin embargo, de una considerable subinformación respecto a los ingresos (y los gastos en consumo) de los hogares reportados por las encuestas. Este problema es particularmente grave en México.<sup>17</sup>

Es necesario evaluar la cobertura de tales encuestas respecto a un marco nacional coherente de información cuantitativa, como las cuentas nacionales. Dado que la subestimación de los ingresos no es proporcional respecto a los hogares y la población y que los ingresos de cada familia tienen una composición por fuentes distinta, es indispensable realizar varios ajustes a las encuestas.<sup>18</sup>

El estudio de la CEPAL refiere, de manera más o menos extensa, la importancia de este problema en la medición de la pobreza en todos los países de la región.<sup>19</sup> En el caso de México, la Comisión ajusta los ingresos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1983/1984 (ENIGH/84) siguiendo la metodología propuesta por Altimir.<sup>20</sup> Afortunadamente hay también estimaciones de la pobreza (y de la pobreza extrema) de la CEPAL sin correcciones a los datos de ingreso de los hogares, lo que permite evaluar la magnitud del sesgo en que se incurre al no ajustarse los ingresos.<sup>21</sup>

Hernández Laos corrige los datos de ingreso de los hogares de la encuesta mencionada con una metodología similar a la del estudio de la CEPAL.<sup>22</sup> Ni el estudio de la SPP/OIT/PNUD ni el de Levy se plantean la necesidad de tales ajustes y emplean los datos de ingreso de los hogares que proporciona la ENIGH/84.<sup>23</sup>

Las diferencias en el tratamiento de los ingresos de los hogares, así como en la definición de las líneas de pobreza, repercu-

capital, como los provenientes de la venta de activos o los derivados de herencias, toda vez que afectan la cuenta de patrimonio (no la de ingresos) de los hogares. El ingreso debe incluir, por último, además del monetario, los ingresos en especie, como regalos, consumo autoproducido y prestaciones (despensas, vales de vacaciones, etc.), recibidos por los hogares.

17. La literatura sobre la naturaleza y magnitud de este problema de las estadísticas nacionales es abundante. Entre otros véanse: J. Bergsman, *Income Distribution and Poverty in Mexico*, Banco Mundial, Working Papers, núm. 234-A, núm. 171-B-15, Washington, 1981. También, J. Reyes Heróles G.G., *Política macroeconómica y bienestar en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1983. La exposición técnica más autorizada se debe a O. Altimir, "La distribución del ingreso en México, 1950-1977", en *Distribución del ingreso en México. Ensayos*, Banco de México, Serie Análisis Estructural, cuaderno 2, tomo I, México, 1983. Para un análisis de las encuestas más recientes consúltese E. Hernández Laos, "Tendencias recientes en la distribución del ingreso en México (1977-1984)", en *La economía mexicana actual: pobreza y desarrollo incierto*, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, México, 1991.

18. Véase O. Altimir, *op. cit.*

19. Véase CEPAL, *Magnitud de la pobreza en América Latina...*, *op. cit.*, pp. 25-29.

20. Véase O. Altimir, "Income Distribution Statistics in Latin America and Their Reliability", en *Review of Income and Wealth*, serie 33, núm. 2, junio de 1987.

21. Para los resultados sin ajuste del ingreso véase CEPAL, *Magnitud de la pobreza en ocho países...*, *op. cit.*

22. Véase E. Hernández Laos, *Tendencias recientes...*, *op. cit.*, anexo metodológico, y *Crecimiento...*, *op. cit.*

23. Levy utiliza como proxy del ingreso la cuantía del consumo de los hogares, incluyendo en éste el valor monetario del autoconsumo. Véase Levy, *op. cit.*, p. 20.

ten de manera directa en la medición de la incidencia de la pobreza, como se señala en seguida.

### Incidencia de la pobreza en México según los estudios analizados

En el cuadro 2 se resume la información respecto de la incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema en México en 1984, de acuerdo con los estudios comentados. La información se desagrega para los sectores rural y urbano.

En relación con la incidencia de la pobreza, los contrastes en las estimaciones son notables: desde 24.7% de la población según la SPP/OIT/PNUD, hasta 81.2% según Levy. Las estimaciones de la CEPAL, con datos ajustados de ingreso, indican que ésta es de 37%, y sin ajustes de 51%. El estudio de Hernández Laos plantea la incidencia en 59 por ciento.

Los contrastes entre Levy y Hernández Laos obedecen sólo a que el primero no ajusta los ingresos, pues ambos estudios utilizan la misma línea de pobreza. Discrepancias similares se encuentran en las estimaciones de la CEPAL con ajustes a los ingresos y sin ellos, ya que ambos se basan en la misma línea de pobreza. El estudio de la SPP/OIT/PNUD, al partir de la línea de pobreza de menor cuantía y no realizar ajustes, postula la menor incidencia de la pobreza en México en ese año.

Puede argumentarse que la línea de pobreza especificada como un múltiplo del costo de la canasta alimentaria (CEPAL y SPP/OIT/PNUD) subestima su incidencia, porque supone (sin probarlo) que con ese múltiplo los hogares satisfacen sus necesidades básicas no alimentarias. Desde ese punto de vista, resulta más completa la medición con base en una canasta básica (no sólo alimentaria) de bienes y servicios esenciales, como la que emplean Levy y Hernández Laos.<sup>24</sup> De las comparaciones se infiere, además, que la medición de la pobreza es muy sensible a hacer compatibles los ingresos de las encuestas con las cuentas nacionales y que no hacerlo provoca una notable sobreestimación de la pobreza en el caso de México.

En relación con la pobreza extrema se presentan también diferencias entre los estudios. Para la SPP/OIT/PNUD, sólo 8.7% de la población mexicana podría considerarse en tales condiciones en 1984. En el otro extremo, Hernández Laos aproxima tal proporción a 30%. Para la CEPAL 13% de la población se encuentra en condiciones de indigencia, tomando su estimación con ajuste de ingresos, o 22% sin ajustes, y para Levy la proporción (sin ajustes) se acerca a 20% (véase el cuadro 2).

Estos cálculos tampoco son comparables, tanto por las diferencias en las líneas de pobreza extrema como por el tratamiento de los datos de ingresos. Si el estudio de la SPP/OIT/PNUD hubiese considerado ajustes a éstos para hacerlos compatibles con las cuentas nacionales, sus cálculos de pobreza extrema habrían sido de alrededor de 5% de la población nacional y en el caso de Levy no habrían excedido de 12%, cuantía similar a la que informa la CEPAL con ajuste de ingresos.

24. Puede someterse a debate el contenido de la CNSE, pero ello no invalida la mayor congruencia de este método para determinar la línea de pobreza.

CUADRO 2

México: comparación de la incidencia absoluta de la pobreza según diversas cuantificaciones, 1984<sup>a</sup>

Denominación	CEPAL				SPP/OIT/PNUD		Hernández Laos		Levy	
	Sin ajuste		Con ajuste		A	B	A	B	A	B
	A	B	A	B						
<b>Pobreza extrema</b>										
Rural	25.1	30.0	19.0	24.0	—	19.5	58.0	52.9	—	37.2
Urbano	14.4	19.0	6.0	8.0	—	4.9	23.1	20.0	—	10.0
Nacional	17.0	22.0	10.0	13.0	11.6	8.7	34.8	29.9	—	19.5
<b>Pobres</b>										
Rural	52.0	61.0	43.0	51.0	—	54.2	79.4	76.1	—	96.7
Urbano	38.4	47.0	23.0	30.0	—	15.2	53.2	49.6	—	72.8
Nacional	42.0	51.0	30.0	37.0	26.9	24.7	62.0	58.5	—	81.2

a. Proporción de hogares o personas en condiciones de pobreza y de pobreza extrema. "A": Por ciento de hogares "B": Por ciento de la población.  
Fuentes: sin ajuste: CEPAL, *Magnitud de la pobreza en ocho países de América Latina en 1986*, julio de 1989, mimeo.; con ajuste: CEPAL, *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, LCL.533, diciembre de 1989, mimeo.; México, *Información sobre la pobreza*, México, 1989, Proyecto SPP/OIT/PNUD/86/008; Enrique Hernández Laos, *Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda para la investigación*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1991, y S. Levy, *Poverty Alleviation in Mexico* (versión revisada), Banco Mundial, 1991.

La incidencia de la pobreza extrema que señalan esos tres estudios podría estar notoriamente subvaluada, dadas las dificultades del método con que determinan la línea de pobreza extrema. En contraste, el estudio de Hernández Laos podría acercarse a un cálculo más congruente, por la manera en que la especifica.

Vale apuntar, sin embargo, que pese a las diferencias señaladas, los cuatro estudios coinciden en que la incidencia relativa de la pobreza y de la pobreza extrema en México es mucho mayor en el medio rural que en el urbano. Además, indican que en éste se encuentra la mayor intensidad de la pobreza, es decir, en él se ubican los hogares y la población con las mayores carencias del país.

### Tendencias de largo plazo de la pobreza en México

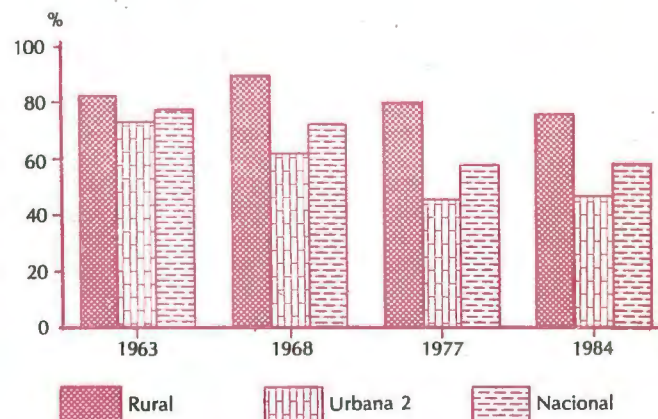
El estudio de Hernández Laos provee de un análisis de largo plazo de las tendencias de la pobreza y la pobreza extrema en México, sobre bases estadísticas y metodológicas relativamente comparables.<sup>25</sup> Las gráficas 1 y 2 muestran la incidencia de ambas en las áreas rurales y urbanas del país, en el período 1963 a 1984.

La incidencia de la pobreza extrema habría tendido a disminuir sistemáticamente a lo largo de 20 años, al pasar de cerca de 70% en 1963, a 57% en 1968, a 34% en 1977 y a 30% en 1984. Ese comportamiento agregado habría obedecido a su continua disminución en las áreas urbanas del país, donde pasó de 67% en 1963 a 20% en 1984. En contraste, en el campo se habría acrecentado durante los sesenta; reducido durante la siguiente década, y aumentando en los primeros años de los ochenta, hasta alcanzar en 1984 una incidencia cercana a 53% de la población rural.

25. Para una discusión de las limitaciones a tal comparabilidad, véase Hernández Laos, *Crecimiento...*, op. cit., capítulo 4.

GRÁFICA 1

Incidencia de la pobreza extrema rural, urbana y nacional, 1963-1984 (Porcentajes)



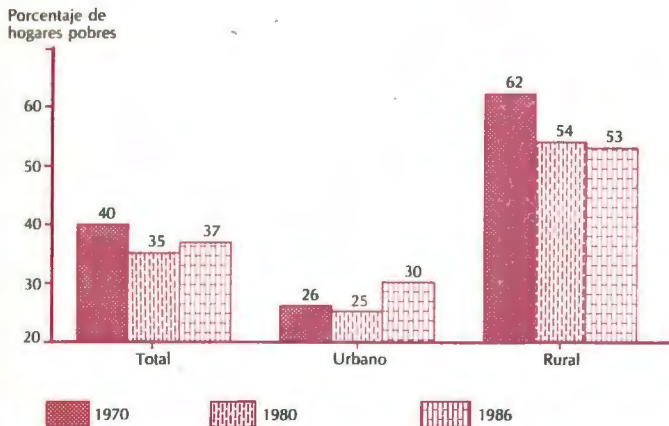
Fuente: Enrique Hernández Laos, *Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda para la investigación*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1991.

La incidencia de la pobreza, por otra parte, también mostró una tendencia gradual de largo plazo a disminuir en los sesenta y los setenta, y un estancamiento relativo durante la primera mitad de los ochenta. En escala nacional, ésta habría pasado de 77% en 1963 a 72% en 1968 y a 58% en 1977, para incrementarse a 59% en 1984. En este caso también la reducción de la pobreza urbana habría sido mayor que la de la rural, salvo en la primera mitad de los ochenta (véase la gráfica 2).

Durante los sesenta y setenta alrededor de la mitad de la población pobre pertenecía al sector rural y la otra mitad al urbano;

GRÁFICA 2

Incidencia de la pobreza, rural, urbana y nacional (Porcentajes)



Fuente: Enrique Hernández Laos, *Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda para la investigación*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1991.

al promediar los ochenta, la importancia de la pobreza urbana se había incrementado en términos absolutos para representar 60% del total de los pobres del país. Por ello, en términos absolutos el problema de la pobreza tiene en la actualidad una dimensión eminentemente urbana, toda vez que 60% de la población pobre del país radica en ciudades. Además, durante la primera mitad de los ochenta, casi la totalidad del aumento absoluto de la población pobre se concentró en las ciudades, lo que puso de manifiesto el carácter predominantemente urbano de la crisis.<sup>26</sup>

En el campo ésta se manifestó en un incremento notable, en términos absolutos y relativos, de la población en condiciones de pobreza extrema. Además, ahí las condiciones de pobreza son más agudas que en las urbes, toda vez que una proporción mayor de la población rural sufre de pobreza extrema y la intensidad de sus carencias se acrecentó durante los primeros años de la década pasada.<sup>27</sup>

Para presentar de manera resumida las tendencias nacionales de largo plazo de la pobreza, incluyendo unas estimaciones preliminares a 1988, Hernández Laos calcula el índice de pobreza de Sen (P), el cual considera de manera explícita tanto la incidencia como la intensidad:<sup>28</sup>

$$P = H * [I + (1 - I) * Gp]$$

26. *Ibid.*, p. 4.16. Por lo demás, las tendencias fueron muy similares en la mayoría de los países de América Latina estudiados por la CEPAL: el efecto de la crisis fue comparativamente más pronunciado en las zonas urbanas.

27. La CEPAL coincide en que, pese a ello, la severidad de la pobreza es mayor en las zonas rurales en la mayoría de estos países. El estudio de Levy y el de la SPP/OIT/PNUD apoyan esta afirmación en el caso de México.

28. Véase A.K. Sen, "Poverty: An Ordinal Approach to Measurement", en *Econometrica*, vol. 44, pp. 219-231. Una ampliación de la propuesta

En donde H expresa la incidencia de la pobreza, es decir, la proporción de pobres en la población total; Gp es el coeficiente de Gini del ingreso entre los hogares pobres, e I es el déficit de ingresos de los pobres dividido por el ingreso que éstos tendrían si estuviesen en la línea de pobreza.<sup>29</sup>

El índice, que proporciona un indicador estandarizado de la pobreza, toma valores de entre cero (no pobreza) y la unidad (pobreza total). Conforme mayor sea la incidencia de la pobreza (H), mayor su intensidad (I), o sea más alta la concentración del ingreso entre los pobres (Gp), mayor será el valor numérico del índice de pobreza de Sen (P), y mayores las carencias de la sociedad.

CUADRO 3

México: evaluación de las tendencias de largo plazo de la pobreza, mediante diversos indicadores, 1963-1988

Concepto	1963	1968	1977	1981	1984	1988
Incidencia de la pobreza	0.775	0.726	0.580	0.485	0.585	0.590
Déficit medio de ingreso de los pobres	0.552	0.500	0.375	0.360	0.382	0.376
Coefficiente de Gini del ingreso de los pobres	0.325	0.304	0.268	0.268 <sup>a</sup>	0.252	0.252 <sup>a</sup>
Índice de la pobreza de A.K. Sen	0.541	0.454	0.315	0.258	0.315	0.316
Déficit de consumo de los pobres como porcentaje del consumo privado nacional	51.5	44.7	27.7	22.1	26.3	27.2
Índice de Atkinson <sup>1</sup>	0.530	0.437	0.406	n.d.	0.420	n.d.

a. Supone para 1981 el coeficiente de 1977 y para 1988 el de 1984.

1. Índice de privación relativa. Proporción de hogares cuyo ingreso es menor de la mitad del ingreso per cápita promedio del total de los hogares del país.

n.d.: No disponible.

Fuente: Enrique Hernández Laos, *Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda para la investigación*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1991.

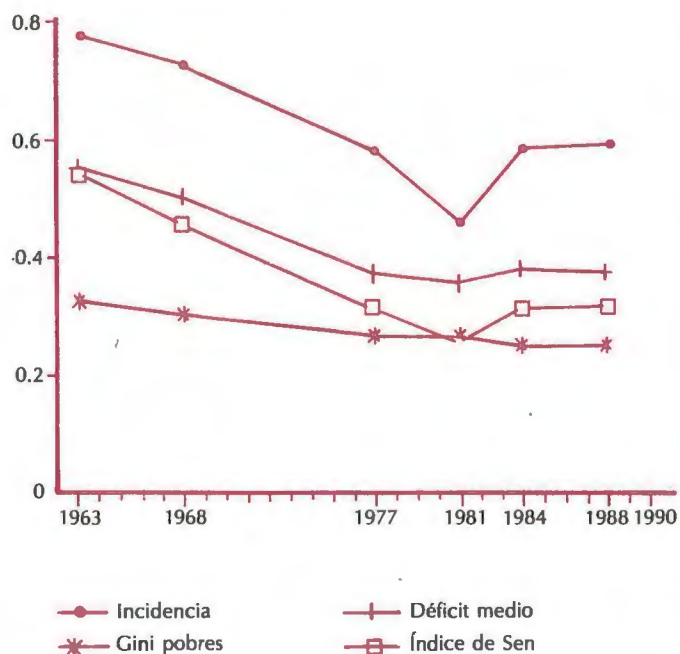
En el cuadro 3 y la gráfica 3 se resumen las tendencias de largo plazo en cada componente del índice de pobreza, tal como aparecen en el estudio de Hernández Laos. De acuerdo con esos cálculos, de 1963 a 1981, período de crecimiento económico más o menos ininterrumpido, todos los indicadores considerados por Sen habrían tendido a bajar. La incidencia de la pobreza (H) se habría reducido en cerca de 30 puntos porcentuales, al pasar de 78 a 48 por ciento; el déficit medio de ingresos de los pobres (I) también habría disminuido, de 55 a 36 por ciento, y la distribución del ingreso de los pobres habría mostrado una ligera tendencia hacia una menor desigualdad, como lo muestra el coeficiente de Gini de su ingreso, que pasó de 0.325 en 1963 a 0.268 en 1977, el cual se supone constante para 1981.

original de Sen puede encontrarse en M. Desai, A. Sen y J. Boltvinik, *Social Progress Index. A Proposal*, PNUD, Proyecto Regional para la Superación de la pobreza (RLA/86/004), s.l., julio de 1990.

29. La I de la ecuación mide el déficit promedio de ingresos de los pobres dividido por la línea de pobreza, esto es:  $I = (Z - M) / Z$ , en donde Z expresa la línea de pobreza y M es el ingreso promedio de los hogares pobres.

GRÁFICA 3

Tendencias de largo plazo de la pobreza en México, 1963-1988  
(Índice de pobreza de Sen)



Fuente: Enrique Hernández Laos, *Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda para la investigación*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1991.

A partir de los primeros años ochenta los componentes del índice registraron una tendencia contraria, es decir, hacia una mayor pobreza en el país, especialmente en los primeros años de la crisis (1981-1984). De 1981 a 1988 la población en condiciones de pobreza, según estas estimaciones, habría aumentado de 48.5 a 59 por ciento respecto a la nacional, y la intensidad habría pasado de 36 a 37.6 por ciento según el supuesto de que la distribución del ingreso seguiría constante a partir de 1984.<sup>30</sup>

Como resultado de las tendencias en ambos períodos, la pobreza en México se habría reducido a la mitad en los sesenta y los setenta, al pasar el índice de Sen de 0.541 en 1963 a sólo 0.258 en 1981, y se habría acrecentado en una quinta parte durante la década de los ochenta, al aumentar a 0.316 en 1988. Para ese año, la pobreza en México sería similar a la de 1977, es decir, en los años previos al auge petrolero. De esto se infiere que la crisis de los ochenta anuló el acelerado crecimiento económico que el país registró durante el efímero auge petrolero.

30. No se conocen los efectos de la prolongación de la crisis en la distribución del ingreso. Cabe señalar que en la medida en que ésta se haya hecho más desigual, los cálculos sobre la pobreza estarían subestimados. De ahí la importancia de contar con los datos de la más reciente Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, realizada por el INEGI en 1989, aún en proceso de validación.

### Criterios generales para evaluar los programas gubernamentales de combate contra la pobreza

De acuerdo con la literatura especializada y la creciente experiencia internacional en la materia, la eficacia de los programas gubernamentales para combatir la pobreza depende, de manera importante, de la forma como se define y cuantifica ésta, toda vez que con estos criterios es posible identificar a los grupos de población en condiciones de pobreza y de pobreza extrema.<sup>31</sup>

Ante las discrepancias en la cuantificación de la pobreza en México, es conveniente iniciar un debate informado sobre el método para medir la incidencia y la intensidad de la pobreza y la pobreza extrema.

Entretanto, de las estimaciones esbozadas se deduce que una parte significativa de la población mexicana no satisface sus necesidades básicas, consignadas en la CNSE de la Coplamar. Además, una proporción también importante de los mexicanos no tiene siquiera acceso a la canasta submínima, es decir, se encuentra en condiciones de pobreza extrema. Por último, durante la década pasada se acentuó notablemente la pobreza en México, como consecuencia de la prolongada crisis económica, y en la actualidad las carencias afectan tanto el ámbito urbano como el rural, aunque en este último con mucha mayor intensidad.

Con base en tales elementos, se debería identificar a los hogares en condiciones de pobreza y de pobreza extrema a partir de variables como su ubicación geográfica; sus características demográficas; el sector económico de actividad del jefe del hogar y su forma de inserción en la estructura ocupacional; sus niveles de instrucción formal y de capacitación para el trabajo, entre otras. Así sería posible identificar la población objetivo de los programas gubernamentales de combate contra la pobreza.<sup>32</sup>

De acuerdo con lo anterior se pueden sugerir algunos criterios generales para evaluar la eficacia de los programas gubernamentales orientados a aliviar la pobreza y la pobreza extrema de los mexicanos. En este sentido, conviene separar los criterios de evaluación microeconómica de los macroeconómicos, cuyo alcance es más generalizado.

31. Véase A.B. Atkinson, "On the Measurement of Poverty", en *Econometrica*, vol. 55, núm. 4, julio de 1987, pp. 749-764. También T. Besley y R. Kanbur, "Food Subsidies and Poverty Alleviation", en *The Economic Journal*, vol. 98, septiembre de 1988, p. 717.

32. Hernández Laos presenta algunos datos de la evolución de la pobreza en los últimos 20 años. El estudio de la SPP/OIT/PNUD ofrece una cuantificación detallada de las características socioeconómicas de los hogares por debajo de lo que considera como sus líneas de pobreza y de pobreza extrema; una caracterización más limitada la ofrece Levy en su estudio. El documento de la CEPAL contiene una extensa descripción cuantitativa de las características sociodemográficas de los hogares en condiciones de pobreza y de pobreza extrema. Todas estas caracterizaciones estadísticas, si bien son útiles en términos descriptivos, presentan considerables limitaciones en términos operacionales, las cuales se derivan de las características muestrales de las encuestas de ingresos y gastos utilizadas para elaborarlas. Como bien señala Levy, convendría que tales encuestas, que deberían ser levantadas periódicamente, partiesen de un diseño muestral que permitiese tener información representativa, en escala rural y urbana, en todas las entidades federativas del país, lo que permitiría identificar con mayor precisión la población objetivo de los distintos programas contra la pobreza.



Desde una óptica microeconómica, el criterio básico para evaluar tales programas consiste en determinar su eficacia, es decir, qué cantidad de los recursos gubernamentales erogados con tales fines llegan a la población objetivo y, por lo mismo, qué tanto contribuyen a aliviar la pobreza o la pobreza extrema en el país. Desde el punto de vista macroeconómico, se trata de evaluar los efectos agregados de la política económica y social del Gobierno sobre los grupos socioeconómicos en condiciones de pobreza y de pobreza extrema. Una evaluación completa de la política gubernamental en la materia requiere aplicar ambos enfoques.

### Criterios microeconómicos

En materia de políticas para combatir la pobreza, los especialistas coinciden en señalar que la solución "ideal" es aquella que, a partir de la identificación de los pobres, dirige sus acciones a beneficiar sólo a esa población objetivo. En la literatura económica el estudio de la eficacia con que se beneficia a la población objetivo se conoce como *targeting*.<sup>33</sup> En condiciones de severas restricciones presupuestarias, como las que padeció el Gobierno recientemente, estos estudios aportan criterios muy relevantes para la evaluación microeconómica de los programas para el combate contra la pobreza, y en especial contra la pobreza extrema.

Se parte del supuesto de que se ha definido de manera consistente la línea de pobreza, y de que es posible identificar, con cierta exactitud, los hogares cuyos ingresos se encuentran por debajo de ésta. Dado que buena parte de las políticas que se desea evaluar con este método consisten en transferencias gubernamentales, la línea de pobreza relevante es la de pobreza extrema. Ésta constituye la tabla rasa para identificar a los grupos con mayores carencias, en especial de carácter alimenticio y nutricional, que impiden a la población insertarse de manera eficiente en la estructura ocupacional de la economía.<sup>34</sup>

Ante las restricciones presupuestarias en el país, el programa ideal para combatir la pobreza extrema es el que garantiza que sus beneficios sólo lleguen a la población objetivo y lo hacen en la cuantía requerida por cada hogar para eliminar sus carencias. Lo contrario ocurre con los programas basados en transferencias universales: benefician tanto a la población pobre como a la que no lo es, por lo que la eficacia de este tipo de programas es menor.

Alcanzar la población objetivo tiene, sin embargo, varios problemas en la práctica. En efecto, identificar los beneficiarios efectivos de tales políticas implica un costo administrativo y de información, que es mayor conforme la especificación de la población objetivo es más precisa. Dado que ese costo se sufraga con las partidas presupuestarias asignadas, reduce la cuantía efectiva de los recursos para combatir la pobreza.

Aunque en este artículo no se analizan en detalle las características de estos problemas, es útil señalar algunos aspectos que

33. Véase I. Garfinkel (ed.), *Income-Tested Transfer Programs: The Case for and Against*, Academic Press, 1982.

34. S. Levy presenta argumentos convincentes en este sentido, al proponer la necesidad de distinguir los objetivos de la política gubernamental orientada a combatir la pobreza extrema de la dirigida a aliviar la pobreza moderada o no extrema. Para una discusión en este sentido, véase Levy, *op. cit.*, pp. 53-55.

podrían ayudar a establecer criterios para evaluar los programas.<sup>35</sup> En general, los recursos gubernamentales (R) necesarios para financiar cualquier programa de combate contra la pobreza extrema pueden dividirse en tres categorías:<sup>36</sup>

$$R = CA + NP + P$$

en donde CA es el costo administrativo que implica comprobar que la población objetivo determinada previamente reciba los beneficios del programa; NP son las transferencias otorgadas por el programa a los hogares (personas) que no deberían recibirlos (fugas), y P es el monto de las transferencias efectivamente recibidas por la población objetivo, en este caso los hogares en condiciones de pobreza extrema.

Una medida de la precisión operativa de tal programa estaría dada por:

$$F = P$$

$$P + NP$$

y expresa la proporción del gasto no administrativo que realmente llega (favorece) a la población objetivo.

Por otra parte, el costo administrativo, como proporción de los ingresos está expresado por:

$$C = CA$$

$$CA + P + NP$$

Un criterio de la eficiencia estaría dado por la combinación de ambos parámetros: los programas más eficientes serían los que combinen una F más elevada con una menor C, es decir, que tengan un alto grado de precisión operativa, con un bajo costo administrativo para instrumentarla.

Sin embargo, varias experiencias internacionales inducen a algunos autores a suponer que hay una relación funcional directa (y más que proporcional) entre F y C. Así, a mayor precisión operativa de los programas, mayores son los costos de administración derivados de supervisar continuamente que las transferencias lleguen a la población objetivo y no se "fuguen" hacia otros grupos.

Un ejemplo extremo de ello son las transferencias gubernamentales de carácter universal, como los subsidios generalizados a los alimentos. En ese caso, C puede tomar un valor cercano a cero y F será siempre menor que la unidad, dependiendo de la incidencia de la pobreza extrema en el país. Una fracción igual a uno menos tal incidencia se "fuga" hacia grupos de población no indigentes y aun ricos de la población.

Por otra parte, los programas que definen con bastante precisión los grupos comprendidos en la población objetivo, y que disponen de los medios para asegurar que se asignen con elevada

35. El lector interesado puede consultar T. Besley y R. Kanbur, "The Principles of Targeting", Working Papers Series, núm. 385, Banco Mundial, Washington, marzo.

36. Véase Besley y Kanbur, *op. cit.*, p. 11. Los siguientes párrafos de este inciso se basan en las ideas desarrolladas por esos autores.

precisión, tenderán a obtener un valor de  $F$  cercano a la unidad, a costa de un alto valor de  $C$ , es decir, altos costos administrativos.

Así, para evaluar la eficacia de los programas, es fundamental obtener información sobre los beneficiarios, así como de los costos administrativos derivados de su operación.<sup>37</sup> En México, tal información podría derivarse de las experiencias del Programa Nacional de Solidaridad. Por tanto, sería conveniente concebir sistemas de información que permitan asignar con cierta precisión los costos y los beneficios de cada uno de sus programas, con el objeto de sentar las bases cuantitativas para evaluarlos.<sup>38</sup>

Otro criterio se sustenta en lo que los especialistas denominan "respuestas" de los individuos participantes de los programas. La experiencia de otros países indica que, por ejemplo, hay programas de transferencias a los pobres (y más específicamente a los pobres extremos), cuya precisa delimitación de su población objetivo exige considerables gestiones para que los potenciales beneficiarios se inscriban. En esos casos, parte de la población objetivo no las lleva a cabo, sea por la complejidad, sea por el "estigma social" de quedar identificado como beneficiario. En tales circunstancias, los mismos mecanismos que garantizarían un elevado valor de  $F$  harían que una parte (posiblemente importante) de la población objetivo quedase fuera de los programas, reduciendo así su precisión. La evaluación de los procedimientos de inscripción a cada uno de los programas de transferencias podría servir para mejorarlo.

Por último, otro criterio sería evaluar los efectos de los programas en el sistema de incentivos económicos a la población beneficiaria. Éste se enfrenta al problema de la existencia de información imperfecta que posee el Gobierno sobre los individuos comprendidos en la población objetivo. Supóngase que obtener las transferencias gubernamentales depende de la cuantía del ingreso del hogar. En ese caso, algunas familias, para mantenerse indefinidamente en el programa, buscarán la forma de no acrecentar sus ingresos. Por ello, desincentivará el trabajo adicional de los beneficiarios. En tales circunstancias, el ingreso de los hogares se vuelve una variable "endógena" del programa, y su solución dependerá de la forma de su financiamiento, en especial, de la tasa marginal de imposición a los grupos beneficiarios.<sup>39</sup>

37. Besley y Kanbur citan algunas experiencias de países desarrollados. Por ejemplo, los programas "universales" registran valores de  $C$  de 3.5 a 3.8 por ciento. En el otro extremo, en los programas que especifican población objetivo, tal proporción varía de 5.2 a 15.4 por ciento. En Estados Unidos, algunos programas universales tienen un costo de 2.5% de los beneficios, en tanto que otros orientados a cierta población objetivo como el seguro de desempleo tienen costos administrativos del orden de 12%. Como caso extremo de estos últimos se cita el Programa de Bienestar para Veteranos de Estados Unidos, que tiene un costo administrativo equivalente a 95.2% de los beneficios que otorga. Véase Basley y Kanbur, *op. cit.*, p. 13. Los autores señalan que la experiencia de los países en vías de desarrollo en este sentido es casi inexistente.

38. En la actualidad, los costos de operación de los programas instrumentados por el Pronasol se cargan a los presupuestos ordinarios de las instituciones públicas que participan en ellos. Esto podría implicar que no se cuenta con los mecanismos contables necesarios para asignar de manera precisa los costos de administración de cada programa por separado. (Véase, *La solidaridad en México*, s.l., s.f., p. 26.) Todo parece indicar que para proceder a una evaluación sistemática como la planteada sería necesario instrumentar tales procedimientos contables.

39. Una tasa marginal de imposición de 100% a los grupos en pobreza extrema beneficiarios del programa, por ejemplo, desestimularía to-

### Crterios macroeconómicos

Parece evidente que los programas específicos para combatir la pobreza extrema, a pesar de su importancia microeconómica, son inapropiados para erradicar la pobreza moderada de grandes estratos de la población mexicana. En este sentido la elevación de la productividad y las remuneraciones reales; el mejoramiento de las condiciones laborales y, en general, la evolución de la economía nacional, son los factores más relevantes para eliminar de manera gradual la pobreza, como lo muestra lo ocurrido en México en los sesenta y los setenta.

Sin embargo, no pueden ignorarse las distintas repercusiones de las políticas macroeconómicas en el bienestar de la población.<sup>40</sup> Aquéllas provocan modificaciones a corto y mediano plazos en la distribución funcional y familiar del ingreso, las cuales repercuten de manera permanente en la estructura productiva y en la pobreza.<sup>41</sup> Por ello es importante disponer de herramientas para evaluar los efectos de las políticas macroeconómicas en la pobreza de la población. Para que la evaluación tenga una coherencia razonable se requiere especificar modelos macroeconómicos de equilibrio general computable que permitan vincular los diversos aspectos de la política económica (tipo de cambio, gasto público, tasas impositiva y de subsidios e instrumentos monetarios) con los ingresos de distintos grupos socioeconómicos, clasificados de acuerdo con el grado de satisfacción de sus necesidades esenciales y sus respectivos mercados laborales.<sup>42</sup>

En resumen, se requiere de una tarea evaluadora que permita determinar, desde el punto de vista microeconómico, la eficacia de los programas. Debe considerar tanto los costos administrativos y de información que entraña su instrumentación, como los efectos de las respuestas de los beneficiarios previstos y sus repercusiones en los incentivos económicos del programa. En lo macroeconómico se requiere un sistema de evaluación que permita detectar las repercusiones de la política económica y social en la evolución de la pobreza de los grupos socioeconómicos del país. □

talmente el trabajo, ya que todo el ingreso marginal que obtuviesen los beneficiarios mediante trabajo adicional se compensaría con una reducción de igual magnitud en la cuantía de la transferencia recibida.

40. Véase J. Reyes Heróles G.G., *Política macroeconómica y bienestar en México*, *op. cit.*

41. Hernández Laos señala, a su vez, la estrecha relación entre la manera en que se distribuye el ingreso de los hogares y el perfil de la demanda a que ésta da lugar. Muestra cómo el perfil de la demanda de consumo da forma a la estructura productiva y tiene repercusiones diferenciales en el empleo, la inversión y las importaciones nacionales. Por ejemplo, transferir poder adquisitivo de los estratos de mayores ingresos a los de medios y bajos genera, entre otros efectos, modificaciones en la estructura productiva, como una mayor demanda de empleos remunerados de carácter permanente, y menores requerimientos de inversión por unidad de producto. Según otros estudios, hay una relación funcional entre los sectores productivos a los que se compran los bienes y servicios de consumo y la distribución del ingreso resultante entre los hogares nacionales. Véase E. Mizrahi, *Interdependencia entre la distribución del ingreso familiar y la estructura de la producción en México*, CIDE, documento de trabajo, México, 1989.

42. El autor está elaborando un modelo de este tipo, en el Programa de Doctorado en Ciencias Económicas de la Universidad Autónoma Metropolitana, mediante un convenio de colaboración con el Centro de Estudios Interdisciplinarios en Humanidades de la UNAM. Véase *Programa de Investigación del Programa de Doctorado en Ciencias Económicas*, Área de Industrialización, Empleo y Distribución del Ingreso, 1991-1993.