

NÚMERO 301

JOHN SCOTT

Transferencias públicas (y otros ingresos) en
especie en la medición de la pobreza

JUNIO 2004



www.cide.edu

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del **CIDE** representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2004. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.
Tel. 5727•9800 exts. 2202, 2203, 2417
Fax: 5727•9885 y 5292•1304.
Correo electrónico: publicaciones@cide.edu
www.cide.edu

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

.....

Agradecimientos.

Este trabajo aparecerá como un capítulo del reporte final del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2004), que completa, revisa y amplía las recomendaciones metodológicas preliminares para la medición oficial de la pobreza en México presentadas en el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002). Se agradecen los comentarios de todos los miembros de este Comité. Se agradece también el financiamiento de la Secretaría de Desarrollo Social para esta investigación.

Resumen

Se ha generado en años recientes un amplio consenso internacional sobre la importancia de considerar las transferencias públicas en especie en la medición de la desigualdad y la pobreza monetaria, a pesar de las limitaciones reconocidas en la información disponible en la mayoría de los países y los retos metodológicos que esto implica. En este trabajo se analizan en detalle estos retos metodológicos asociados, en particular, a la valoración monetaria, especificidad (no fungibilidad) e imputación a los hogares de estos recursos en especie. En el caso de México, donde 95% del gasto público redistributivo es en especie (bienes privados financiados públicamente, principalmente servicios de educación y salud), limitar la información utilizada, en la medición de la pobreza, al ingreso disponible de los hogares antes de estas transferencias, implica ignorar ingresos no monetarios que, para el quintil más pobre, representan en promedio un valor monetario estimado, neto de impuestos, del orden de 60% del ingreso original del hogar. Estos recursos también constituyen, para los hogares pobres, la fuente principal de acceso a algunas necesidades básicas, especialmente en educación, salud, energía eléctrica, agua y alcantarillado, y un complemento relevante para otras, como nutrición y vivienda. Se presenta también un análisis de los ingresos no monetarios reportados en la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) (pagos y regalos en especie y renta imputada de la vivienda). Estos rubros –incluidos en el concepto de ingreso total utilizado actualmente en la medida oficial de la pobreza en México– presentan retos metodológicos similares a las transferencias públicas en especie. Encontramos serias deficiencias en la valoración autorreportada de estos recursos–especialmente en el caso de los pobres–explicables por limitaciones en información dada la inexistencia o acceso limitado a mercados locales para muchos de estos bienes, en estas poblaciones. Recomendamos, finalmente, estimar y reportar en forma periódica, y con todas las acotaciones pertinentes, medidas de la pobreza en México después de las transferencias públicas en especie, complementariamente a las medidas de pobreza antes de estas transferencias.

Abstract

A broad international consensus has emerged in recent years on the importance of considering public transfers in kind in the measurement of economic inequality and poverty, despite the recognized limitations in the information available in most countries and the methodological challenges implied. This paper presents a detailed analysis of these methodological challenges, pertaining in particular to the monetary valuation, specificity (non-fungibility) and imputation to households of these resources in kind. In the case of Mexico,

where 95% of public redistributive spending is in kind (private goods publicly financed, mainly education and health services), limiting the information used in poverty measurement to disposable income before these transfers implies ignoring non-monetary income representing for the poorest quintile, on average, an estimated monetary value, net of taxes, of the order of 60% of original household income. These resources also constitute, for the poor, the principal source of access to some basic needs, especially education, health, electricity, clean drinking water and sewage, and a relevant complement for other ones, like nutrition and housing. We also analyze non-monetary income reported in the Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) (payments and gifts in kind, and imputed house rent). These resources—included in the concept of total income currently used in the official poverty measure in Mexico—present similar methodological challenges to public transfers in kind. We find serious deficiencies in the self-reported valuation of these resources, especially in the case of the poor, which can be explained by limits in information, given non-existent or limited local markets for many of these goods, for these populations. We recommend, finally, the periodic estimation and reporting, with all the relevant caveats, of poverty measures after public transfers in kind, complementing poverty measures before these transfers.

Introducción

Este trabajo analiza la relevancia y factibilidad de incorporar en la medición de la pobreza las transferencias públicas en especie. Se consideran los retos metodológicos y empíricos que supone su incorporación, y se estima el peso que tienen estas transferencias en los recursos disponibles de los pobres en México.

Por transferencias "en especie" se entiende aquí bienes y servicios de consumo privado financiados, total o parcialmente, por medio de recursos públicos. En el caso de México, como en prácticamente todos los países de ingresos medios, el gasto público redistributivo se ejerce preponderantemente por vía de instrumentos de este tipo, principalmente a través de servicios de educación y salud. A pesar de una capacidad fiscal históricamente limitada, el gasto público, neto de impuestos, tiene un impacto importante sobre los recursos disponibles de los hogares pobres en México (sección 5). Esto se explica principalmente por tres factores: a) la alta desigualdad en la distribución del ingreso original, b) una estructura progresiva (aún en términos relativos) del sistema impositivo en su conjunto, y c) una distribución de las transferencias públicas en su conjunto prácticamente neutral en términos absolutos, pero altamente progresiva en términos relativos (dada la distribución del ingreso original). El quintil más pobre de los hogares obtiene 3.8% del ingreso original (antes de impuestos y transferencias públicas) generado en el país, contribuye el 1% de los impuestos, y recibe el 26% de las transferencias públicas totales imputables a los hogares. El total de las transferencias (como de la recaudación impositiva) imputables es cercana al 10% del PIB, por lo que el primer quintil obtiene transferencias del orden de 60% de su ingreso original, contribuyendo para su financiamiento apenas 3% de su ingreso.

No tomar en cuenta las transferencias públicas en especie en la medición de la pobreza implicaría subestimar, por estos órdenes de magnitud, los recursos disponibles a los hogares pobres, e identificar erróneamente a pobres y no pobres. Para poner estos recursos en perspectiva, vale la pena notar que la metodología preliminar propuesta en *Comité Técnico para la Medición de la Pobreza* (2002) incluye en el ingreso corriente de los hogares el ingreso no monetario reportado por la *Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares* (ENIGH) por concepto de autoconsumo, pagos y regalos en especie, y renta imputada de la vivienda. Veremos que la utilización de los valores monetarios reportados en esta fuente por estos conceptos implica retos de medición comparables a los que supone la inclusión de las transferencias públicas en especie en la medición de la pobreza (sección 4), por lo que el análisis metodológico que se presenta aquí es de interés más general. La decisión de incluir el ingreso no monetario en el concepto de recursos

utilizado para la medición de la pobreza, a pesar de estos problemas, puede explicarse principalmente por la importancia de estos recursos en el ingreso total de los hogares pobres en México (23.5% del ingreso total para el quintil más pobre). Dado que en la estimación, que presentamos abajo, las transferencias públicas imputables por medio de la ENIGH tienen un peso tres veces mayor a estos recursos en especie, y dada la disponibilidad de información externa su imputación es en principio menos incierta que la de estos últimos rubros, un análisis cuidadoso de la factibilidad de incluir estas transferencias en la medición de la pobreza se recomienda por simple consistencia metodológica.

De particular relevancia es el caso de algunos bienes y servicios financiados públicamente, contenidos en las canastas de necesidades propuestas en este reporte. Esto es especialmente evidente en el caso de los servicios de educación y salud, incluidos en la *Canasta No Alimentaria* (Cantú, de la Torre y Hernández Laos 2004), y que los hogares pobres en México obtienen principalmente del sector público. También es relevante en el caso de los apoyos nutricionales en especie ofrecidos por programas como LICONSA (leche enriquecida), *Oportunidades* (papillas infantiles) o *Desayunos Escolares*, que pueden contribuir una parte importante de los nutrientes contenidos en la *Canasta Alimentaria* (Cortés, Hernández Laos y Mora 2004) para los hogares pobres beneficiarios.

Finalmente, incluir las transferencias públicas en la medición de la pobreza sería de particular relevancia si uno de los objetivos de generar estas medidas, además de establecer una norma para el seguimiento del nivel de bienestar de la población consistente en el tiempo, es su eventual aplicación para guiar y evaluar las políticas públicas (Citro and Michael 1995).

El impacto de las transferencias sobre el ingreso disponible de los hogares tiene dos aspectos: el impacto directo (contable) en los recursos disponibles después de impuestos y transferencias, y el impacto indirecto que tienen las transferencias en el ingreso original de los hogares al modificar el comportamiento de los hogares y—en el largo plazo, por ejemplo por vía de la acumulación de capital humano—sus activos productivos. Aquí nos ocuparemos exclusivamente del primer orden de incidencia de las transferencias públicas sobre el ingreso de los hogares.

2. Antecedentes

Una limitación comúnmente notada en la literatura internacional sobre la medición de la pobreza monetaria es que se ignora, junto con otras dimensiones no monetarias del bienestar, los beneficios recibidos *en especie* por vía de los servicios públicos (Sen 1981). Por otro lado, han persistido serias dudas sobre la factibilidad práctica de incluir esta información en forma

sistemática y comparable (entre países) dentro de medidas monetarias del bienestar de los hogares. Por ejemplo, Deaton y Zaid (2002), consideran:

“As with the imputation of leisure, we believe that imputations for public goods are likely to compromise the credibility and usefulness of welfare measures in general. None of which gainsays the fact that the documentation of who gets access to publicly provided goods and services...remains an important element in any overall assessment of living standards and poverty”.¹

A pesar de los retos metodológicos que esto implica (sección 3), en años recientes se han consolidado a nivel internacional una serie de iniciativas importantes para incluir las transferencias públicas en la medición del bienestar económico de los hogares en general, y de la pobreza en particular. En esta sección consideramos brevemente tres desarrollos en esta dirección: a) la creciente disponibilidad de estudios que cuantifican la incidencia de los servicios públicos sobre el bienestar de los hogares para países de ingresos bajos y medios, incluyendo México, b) la importancia que se ha dado a la medición de las transferencias públicas en iniciativas internacionales para generar bases de datos estandarizadas del ingreso de los hogares, y c) la incorporación de transferencias públicas en especie en las medidas de pobreza y distribución del ingreso incluidas en publicaciones oficiales de países como Estados Unidos y el Reino Unido.

2.1 Análisis de incidencia de beneficios (AIB) del gasto público

En las últimas dos décadas, a partir de los estudios pioneros de Meerman (1979) y Selowski (1979), se han realizado estudios detallados de AIB del gasto público para un número creciente de países. En general, estos estudios imputan a los hogares el valor de los servicios recibidos a partir de información sobre uso (de encuestas de hogares) y costos de provisión.²

Desde mediados de la década pasada han existido estimaciones de este tipo, especialmente para los servicios públicos educativos y de salud, para las principales economías de América Latina:³ Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, Panamá, Perú, Nicaragua y Uruguay. La ausencia notable de México de esta lista se explica en parte por las

¹ Deaton y Zaid (2002), p. 17. Es importante distinguir claramente entre “bienes públicos”, en el sentido económico, la imputación de cuyos beneficios a nivel de los hogares es en efecto controversial, de *bienes y servicios privados provistos y/o financiados públicamente*, cuya valoración e imputación es en principio factible, en función de la información disponible sobre costos (o disponibilidad de pago) y uso.

² Algunos retos metodológicos del AIB se describen abajo, sección 3.2.

³ Para algunas compilaciones recientes de estos resultados ver CEPAL (1994, Cáp. III; 2001, Cap. IV), IADB (1998, Cap. 8), y Banco Mundial (2001, Cap. 5). Estos reportes presentan resultados para 27 países en desarrollo, 12 de ellos en América Latina y el Caribe. Ver también Yaquib (1999) y Filmer and Pritchett (1998).

limitaciones que existían en la información sobre el uso de los servicios públicos, como sobre los recursos presupuestales ejercidos en los mismos. Afortunadamente estas restricciones se han relajado parcialmente en el curso de la última década, con la creciente transparencia del gasto público y mejoras graduales introducidas en la ENIGH. Por ejemplo, esta encuesta distingue entre uso de servicios de educación públicos y privados sólo a partir de 1992, y presenta uso de servicios de salud por institución pública desde 1994. Las transferencias de PROCAMPO se reportan desde la creación de este programa (1994), pero las de *Oportunidades* sólo se identifican en forma separada a partir de 2002 (desde 2000 se identifican en esta fuente los becarios del programa). En este último año también se levantó por primera vez un "módulo social" que reporta beneficios recibidos de un conjunto más amplio de programas dirigidos. Por otro lado, la ENIGH aún no permite identificar adecuadamente las transferencias públicas a los distintos sistemas de pensiones (IMSS, ISSSTE), ya que los ingresos por pensiones no se distinguen por institución de origen, ni aun entre públicos y privados.⁴

Dadas estas limitaciones, sólo en años recientes se han producido estimaciones de la distribución de beneficios de los principales servicios públicos en México. Castro-Leal y Dayton (1994) y López-Acevedo y Salinas (2001) analizan la distribución del gasto en educación pública (en 1992 y 1996, respectivamente), Rosellón y López-Calva (2002) analizan la distribución del subsidio eléctrico, Scott (2002a 2002b) presenta el primer análisis multi-sectorial, incluyendo los principales programas de gasto social (educación, salud y pensiones), las transferencias monetarias de PROCAMPO y Oportunidades, los programas de apoyo alimentario en especie, y el subsidio eléctrico residencial (para el periodo 1992-2000), y Banco Mundial (2004) actualiza (para 2002) y amplía estos resultados, incluyendo desagregaciones sectoriales (urbano/rural) y por género, y un análisis de incidencia marginal de beneficios para 1992-2002.

⁴ El anexo describe en más detalles las limitaciones de la información disponible en la actualidad para hacer estas imputaciones.

2.2 Iniciativas internacionales: Grupo de Canberra y Luxembourg Income Study

Dos iniciativas internacionales para generar bases de datos estandarizadas sobre el ingreso de los hogares, el *Grupo de Canberra* y el *Luxembourg Income Study*, han resaltado la importancia de las transferencias públicas monetarias y en especie. *Canberra group* (2001) resume el estado actual de las encuestas de ingreso de los hogares para 21 países participantes. De este análisis se desprende que prácticamente todos los países de la OECD reportan información para sus programas públicos de transferencias monetarias. Las transferencias casi-monetarias también se reportan ampliamente: 15 y 14 países, respectivamente, reportan en sus encuestas subsidios a la vivienda y subsidios/vales alimentarios. En contraste, sólo 5 países reportan información *no imputada* del ISR en forma desagregada (dos la reportan en conjunción con otros impuestos, y 5 más la imputan). Las limitaciones más severas se observan para las transferencias en especie: sólo 3 países (Australia, Alemania y EEUU) reportan el valor de servicios públicos para la salud, y sólo uno (Australia) incluye ingreso por concepto de servicios educativos. Finalmente, tres países (Reino Unido, Dinamarca, y Australia) publican anualmente estimaciones oficiales de los efectos de los impuestos y beneficios gubernamentales sobre los ingresos de los hogares, incluyendo beneficios en salud, educación, y vivienda.

Reconociendo las complicaciones de medir las transferencias en especie, "el Grupo de Canberra concluyó que, en principio, las transferencias sociales deben ser incluidas en una definición completa del ingreso" (*Canberra group* 2001).

La base de datos del *Luxembourg Income Study* (LIS) incluye encuestas de ingreso estandarizadas para la mayoría de países de la OECD con una cobertura desde 1967 al presente, y representa la principal fuente de datos para estudios comparativos sobre la distribución del ingreso y el impacto redistributivo de las transferencias públicas en los países industrializados. Estos últimos estudios se han enfocado principalmente al impacto de las transferencias monetarias, que representan el principal instrumento redistributivo en las economías de bienestar maduras, y están bien cubiertas en estas encuestas. Muchos de los estudios del LIS reconocen la importancia de considerar transferencias en especie, aunque son aún contados los que cuentan con la información necesaria para incluir estas transferencias en el análisis.⁵

⁵ Estudios recientes que consideran las transferencias en especie, o resaltan su importancia, incluyen Steckmest (1996), DeFina and Thanawala (2002), Smeeding (2002), Smeeding and Rainwater (2002), Osberg (2003), Schwabish, Smeeding and Osberg (2003).

2.3 Estadísticas distributivas oficiales: Estados Unidos y Reino Unido

Dos ejemplos de países que han empezado a considerar transferencias públicas en especie en sus estadísticas oficiales anuales sobre la distribución del ingreso entre los hogares son EEUU y el Reino Unido. En el primer caso, se ha analizado el efecto de las transferencias en especie sobre la pobreza por lo menos desde U.S. Census Bureau (1985). El concepto de ingreso utilizado hasta la fecha en la medida "oficial" de pobreza es *antes* de impuestos e incluye sólo transferencias públicas monetarias, pero en los reportes oficiales recientes se han agregado también medidas "alternativas" después de impuestos y transferencias en especie (ver U.S. Census Bureau 2003), siguiendo las propuestas metodológicas del *National Academy of Sciences* (Citro and Michael (1995). La siguiente tabla ilustra el peso de las transferencias para la medición de la pobreza en este país, que reducen la pobreza (después de impuestos) a la mitad, de 19.1% a 9.4%.

Concepto de Ingreso	Pobreza (%)
Definición oficial	12.1
- transferencias públicas monetarias	20.0
+ ganancias de capital y beneficios de salud de empleados	19.3
- contribuciones a la seguridad social e impuesto al ingreso federal	20.4
+ crédito al ingreso salarial (earned income credit)	18.9
- impuesto al ingreso estatal	19.1
+ transferencias públicas monetarias (sin evaluación de medios --"nonmeans-tested")	11.9
+ valor de Medicare y otras transferencias en especie (con evaluación de medios--"means tested")	9.4

Fuente: The Cumulative Effect of Taxes and Transfers on Poverty Estimates: 2001 and 2002, (<http://www.census.gov/hhes/poverty/poverty02/r&dtablee.html>) U.S. Census Bureau, Current Population Survey, 2002 and 2003 Annual Social and Economic Supplements.

En el caso del Reino Unido, se ha cuantificado el efecto de impuestos y transferencias sobre el ingreso de los hogares en forma anual desde 1957, aunque se publica sólo a partir de 1994/95. Actualmente, este reporte anual toma en cuenta, además de impuestos directos y transferencias monetarias, los impuestos indirectos y el valor de las principales transferencias en especie, incluyendo servicios educativos y de salud. La importancia de este

esfuerzo redistributivo sobre el ingreso del quintil más pobre puede apreciarse en la siguiente tabla: su participación en ingreso nacional pasa de 2.7% –comparable a la participación del ingreso (neto de impuestos directos) que obtiene el primer quintil en México– a 9.5%.

Concepto de Ingreso	Participación en el ingreso nacional (%)
Ingreso original total	2.7
+ transferencias monetarias	6.3
- impuestos al ingreso	7.0
- impuestos indirectos	5.9
+ transferencias en especie (educación, salud, subsidio vivienda, otros)	9.5

Fuente: The effects of taxes and benefits on household income, 2000–01, *Economic Trends*, No. 582, May 2002. National Statistics, U.K., Family Expenditure Survey (Expenditure and Food Survey).

3. Retos Metodológicos

Los instrumentos redistributivos monetarios presentan un reto comparativamente menor en la medición de la pobreza, y están, de hecho, parcialmente incluidos en la propuesta metodológica preliminar para la medición oficial de la pobreza en México presentada en Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002). La ENIGH reporta el ingreso *disponible* de los hogares (después del impuesto sobre la renta y contribuciones a la seguridad social), e incluye transferencias públicas monetarias (ver abajo, sección 5). Los retos, en este caso, tienen que ver con la calidad y consistencia en el tiempo de la información captada en esta fuente, la oportunidad de utilizar información independiente (presupuestal) para corregir estos problemas, y el tratamiento de los impuestos *indirectos*, que son de hecho los de mayor peso para los hogares pobres y no se consideraron en forma explícita en la propuesta de medición preliminar.

Las transferencias en especie, por otro lado, presentan retos mayores. Antes de considerar su inclusión en la medición de la pobreza monetaria, podemos considerar (y desechar) una solución más simple, que no supondría la reducción de las transferencias en especie a su valor monetario. Esto sería incluir medidas de acceso a bienes y servicios públicos como un complemento separado de la medida monetaria, junto con otros indicadores *no monetarios*

de pobreza.⁶ Como se explica en el capítulo de este reporte que trata sobre estas medidas (López-Calva y Rodríguez Chamussy 2004), el reto metodológico principal que enfrentan las medidas de pobreza no monetarias es la comparación y agregación de brechas en dimensiones independientes en una medida única de pobreza. Por otro lado, si asumimos una batería de indicadores no monetarios como información complementaria a la medición de la pobreza monetaria, sin insistir en un ordenamiento completo y único representativo de la pobreza en todas sus dimensiones, podríamos incluir en este vector indicadores relevantes de acceso a servicios específicos en relación a una norma mínima. Sin embargo, independientemente del problema general de completitud, en este caso surgiría un problema adicional en la comparación y agregación de servicios públicos y privados. Por ejemplo, si consideramos idéntica la situación en términos de pobreza “en acceso educativo” de dos hogares con un niño inscrito en educación primaria, en un plantel público y privado, respectivamente, estaríamos ignorando dos diferencias potencialmente importantes entre ellos:

- a) la *calidad de los servicios*, ofrecidos por un lado por el sector público con un nivel de financiamiento fiscal dado, en principio relativamente homogéneo por estudiante, y sin presiones competitivas de mercado, y por el otro el sector privado con niveles de financiamiento altamente diferenciados en función de la capacidad de compra y preferencias de cada hogar, y la oferta privada disponible, en un mercado competitivo regulado, y
- b) la *transferencia monetaria implícita* que recibe el hogar usuario de los servicios financiados públicamente, liberando con ello recursos monetarios para otras necesidades de consumo, equivalentes al gasto que ejercería el hogar en estos servicios en ausencia del financiamiento público.

La forma más evidente de tomar en cuenta estas diferencias sería incluir –contrariamente a la hipótesis original– las transferencias en especie directamente en el concepto de recursos utilizado en la medición de la pobreza *monetaria*. Suponiendo la posibilidad de valorar estas transferencias monetariamente, podemos comparar y agregar así el consumo de servicios públicos y privados, y cuantificar la transferencia monetaria implícita recibida por los beneficiarios de los servicios públicos.

Esto implica a su vez algunos retos metodológicos importantes, que consideramos en el resto de esta sección:

⁶ Esto es en efecto lo que proponen Deaton y Zaid (2002) en la cita anterior.

- a) la ENIGH reporta el *uso* por parte de los hogares de los principales servicios públicos (educación y salud) y el *derecho de uso* en el caso de prestaciones laborales de seguridad social (ver abajo, sección 3 y Anexo), pero no las oportunidades reales de *acceso* que tienen los hogares a estos servicios,
- b) la ENIGH no reporta adecuadamente el valor monetario, para los hogares beneficiarios, de los servicios públicos utilizados (sección 4), por lo que éste debe ser imputado a los usuarios,
- c) en ausencia de mercados secundarios, las transferencias públicas recibidas en especie no son fungibles, no pueden utilizarse para adquirir satisfactores de las canastas *distintos a los transferidos*, y finalmente,
- d) la demanda por algunos bienes y servicios (en particular servicios médicos curativos) puede reflejar necesidades del hogar con variaciones contingentes importantes (gastos “catastróficos”), mientras las canastas de necesidades captan necesidades promedio (y su ajuste por escalas de equivalencia sólo considera variaciones en necesidades no contingentes asociadas a la estructura del hogar).

3.1 *Uso vs. Acceso a servicios*

Dado que el concepto de interés para la medición de la pobreza monetaria son los recursos *disponibles* del hogar, para cuantificar la contribución de los servicios públicos en estos recursos sería necesario conocer el acceso de los hogares a los mismos, no el uso (recursos ejercidos). Los hogares pueden enfrentar restricciones efectivas de acceso por múltiples razones, incluyendo la localización geográfica de los servicios, el acceso a información sobre su disponibilidad, pero también barreras económicas por costos de participación, como copagos (legales o informales), costos de insumos complementarios (útiles y uniformes escolares), y de particular importancia en el caso educativo, costos de oportunidad laboral. Podrían existir hogares con acceso a un servicio, que optan, sin embargo, por no utilizarlo, pero la ENIGH no nos permite diferenciarlos de hogares que no utilizan los servicios por problemas de acceso. Éste no es un problema tan grave cuando la razón de no uso es la preferencia por servicios privados por la calidad limitada percibida de los servicios públicos disponibles, ya que en este caso podemos suponer que acceso a servicios de muy baja calidad es equivalente a no acceso.

3.2 Valoración monetaria

La solución más simple para el problema de valoración es imputar a los usuarios el costo de provisión promedio, por tipo de servicio, a partir del gasto público ejercido reportado en las cuentas públicas. Esta es la práctica más común en los estudios de análisis de incidencia de beneficios, así como en los reportes oficiales sobre el efecto distributivo de las transferencias públicas citados arriba (sección 2). Su limitación más evidente es que el costo de provisión puede diferir significativamente (en cualquier dirección) del valor de mercado de los servicios obtenidos, dependiendo de la importancia relativa de fallas de mercado y fallas de gobierno en la provisión de estos servicios.⁷ En el caso de campañas nacionales de vacunación, por ejemplo, el sistema nacional de salud pública ofrece ventajas claras por la externalidad global que implican las enfermedades infecciosas y las economías de escala en campañas de información, así como en la compra y distribución final de los insumos. En el caso de servicios educativos y de salud con beneficios principalmente privados, por otro lado, con un margen amplio posible en calidad, y una oferta relativamente intensiva en trabajo y tecnología, un sector privado competitivo adecuadamente regulado podría tener ventajas comparativas frente a la provisión pública en ausencia de mecanismos de rendición de cuentas, libertad de elección para los usuarios, y/o niveles de financiamiento responsivos a la demanda y resultados.

Otra restricción de este método de imputación es la disponibilidad de información suficientemente desagregada por tipo de servicio, tanto sobre el uso como sobre el gasto público, para reflejar las diferencias en costos por servicio específico recibido. En el anexo de este capítulo detallamos la información disponible actualmente en el caso México y utilizada en la estimación que presentamos abajo (sección 5).

Finalmente, aun si pudiéramos estimar el valor de mercado de las transferencias en especie, no podemos asumir que las transferencias son equiparables para los hogares a transferencias monetarias por este valor. Si suponemos que el hogar es la unidad de decisión mejor posicionada (en términos de información e incentivos) para tomar decisiones de consumo óptimas en función de sus necesidades específicas, es claro que transferencias monetarias implicarían mayor bienestar al no imponer restricciones en sus decisiones de consumo. Lo contrario aplicaría si existen “bienes meritorios” que por alguna razón el gobierno está en mejor posición de identificar o de implementar. Por ejemplo, el gobierno podría intervenir en la asignación de recursos al interior del hogar a favor de miembros con una capacidad limitada

⁷ Para algunas otras limitaciones del AIB tradicional ver van de Walle and Nead (1995), Van de Walle (1998), Lanlouw and Ravallion (1999), Ajwad and Wodon (2001), y Bourguignon *et al.* (2002). Estos desarrollos incluyen estimaciones de la utilidad recibida o disposición a pagar de los beneficiarios, efectos de cambio en el comportamiento de los hogares y efectos de equilibrio general y análisis de incidencia marginal.

de conocer y/o hacer valer sus intereses, como menores de edad (servicios de educación básica, ayudas alimentarias en forma de papillas, leche o desayunos escolares, atención a la salud infantil). La importancia relativa de las transferencias en especie, en México como en la gran mayoría de los países (aún, con pocas excepciones, en países industrializados con estados de bienestar altamente desarrollados) podría interpretarse como una preferencia social generalizada por transferencias de bienes meritorios.

3.3 Especificidad (No fungibilidad)

El segundo problema identificado arriba, la “especificidad” de las transferencias en especie, representa un obstáculo más fundamental para su incorporación en la medición de la pobreza. Si contabilizáramos el valor estimado de las transferencias como parte del ingreso total disponible, un hogar podría resultar con un ingreso imputado por encima de la línea de pobreza alimentaria sin contar, de hecho, con los recursos monetarios necesarios para adquirir la canasta alimentaria (CA). Éste no representaría un caso excepcional en el caso de México: el valor por persona de las transferencias en especie recibidas por los hogares en condiciones de pobreza alimentaria equivale a 40% (60%) del costo de la canasta alimentaria INEGI-CEPAL en zonas urbanas (rurales), y cercano al 100% del costo de la nueva canasta alimentaria propuesta en este Reporte para los dos sectores (“canasta 2”, Cortés, Hernández Laos y Mora 2004).

Algunos autores han desechado del todo la posibilidad de incorporar los servicios públicos en la medición de la pobreza monetaria a la luz de este problema (Larrañaga 2001). El problema es menos serio en el caso de la canasta no alimentaria (CNA), dado que ésta cubre las transferencias en especie de mayor peso presupuestal (servicios de educación básica y salud) además de algunos otros bienes subsidiados como la energía eléctrica residencial. Los rubros no incluidos son servicios de educación media-superior y superior, que absorben actualmente cerca de 35% del gasto público en educación y 18% de las transferencias públicas analizadas (tabla 5.1). Dada la curva demográfica, los avances logrados en la última década en la cobertura de la educación básica, y la cobertura aún muy limitada de la educación post-básica, los recursos públicos dedicados a estos rubros sin duda crecerán en forma importante en los próximos años.

Por la especificidad de las transferencias en especie, su incorporación en la medición de la pobreza monetaria no puede considerarse independientemente del contenido de las canastas de consumo utilizadas para definir las líneas de pobreza (y viceversa). En relación a la CA, se propone clasificar a un hogar como pobre si su ingreso original *más el valor de los apoyos alimentarios recibidos* es inferior al costo de la misma (tabla 3.1). Para determinar si un hogar cuenta con los recursos necesarios para acceder a

la CNA se propone adicionar al ingreso original el valor de las transferencias públicas en especie por concepto de: *servicios y otros insumos (útiles, libros de texto) de educación básica, servicios de salud, y el subsidio eléctrico residencial*. Por otro lado, una actualización futura de la CNA (o una versión actual ampliada de la misma) podría incluir servicios de educación media superior y superior.⁸

Líneas	Transferencias
<i>CA</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyos alimentarios en especie (Papillas Oportunidades, LICONSA, Desayunos Escolares)
<i>CNA</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios e insumos de educación básica • Servicios e insumos de salud • Subsidio eléctrico residencial

Los problemas de especificidad que hemos considerado no son exclusivos del caso de las transferencias en especie, y se aplican más generalmente, en alguna medida, a todos los ingresos no monetarios del hogar (sección 4). Más allá de los problemas de medición que implican los ingresos de este tipo reportados en la ENIGH, su contabilización en la medición de la pobreza monetaria supone que son perfectamente fungibles (en forma instantánea y sin costos de transacción). El supuesto de fungibilidad es más razonable en el caso de ingresos no monetarios de origen privado, pues es más probable en general que existan mercados que permitan su monetización, aunque difícilmente en forma instantánea y sin costos. Pero puede haber casos cercanos al límite de especificidad de los servicios públicos. En particular, muchos regalos en especie entre hogares pueden darse en forma específica precisamente por las mismas razones que explican la preferencia por transferencias públicas en especie.

Aún más generalmente, existen límites de fungibilidad también dentro del ámbito monetario. Por ejemplo, existen gastos necesarios para poder acceder a ingresos laborales (gastos de transporte, uniformes de trabajo, servicios de guardería) así como transferencias legalmente obligatorias a otros

⁸ Se pueden ofrecer tres argumentos a favor de la inclusión de estos rubros en la canasta: a) dado el alto nivel de cobertura actual de la educación básica en la población pobre, y la participación aún limitada de estos hogares en educación media-superior, y prácticamente nula en la educación superior (sección 5), existe un potencial importante para extender la cobertura de estos servicios a esta población que sin duda se realizará crecientemente en los próximos años, b) la estructura actual de los retornos educativos en México, con los mayores retornos en los niveles de media-superior y superior, implica que el acceso de los pobres a la educación post-básica tiene un alto potencial redistributivo, y finalmente, c) el importante esfuerzo presupuestal público observado a favor de estos servicios podría interpretarse razonablemente como un indicador de la preferencia social "revelada" por incluir el acceso a estos servicios parte de la CNA.

hogares (manutención), que no podrían aplicarse para la adquisición de la CA (ni, en el último caso, la CNA del hogar). Citro and Michael (1995) identifican estos rubros de gasto, y recomiendan restarlos del ingreso disponible del hogar para obtener el concepto de ingreso disponible relevante para la medición de la pobreza.

3.4 Vulnerabilidad y pobreza: necesidades contingentes

Con la excepción de los servicios de salud preventiva, la intensidad en el uso de servicios públicos de salud está asociada, *ceteris paribus*, a necesidades contingentes (eventos de salud). Aunque menos comúnmente, pueden existir necesidades contingentes también en otros ámbitos, como pérdida de vivienda por desastres naturales o abandono de la escuela por contingencias económicas del hogar.⁹

Si la pobreza monetaria se mide por medio del gasto, contabilizar el gasto en servicios de salud curativa como parte de los recursos del hogar implicaría menor pobreza medida a mayor enfermedad tratada.¹⁰ Nótese que este problema se aplica al gasto privado como al gasto público en salud. A la luz de este problema, Citro and Michael (1995) proponen excluir el gasto en salud (privado y público) del todo de la medición de la pobreza, y presentar por separado medidas de vulnerabilidad financiera por riesgos a la salud.¹¹ Con esta exclusión se considera de hecho implícitamente el gasto público en salud en la medida en que éste contribuye a reducir el gasto privado que ejercen los hogares por este concepto, aumentando así el ingreso disponible para otras necesidades. La valoración implícita de los servicios públicos de salud se basa, en este caso, en el gasto privado *desplazado* por la oferta pública.

La propuesta anterior sería relevante en el caso de México, ya que recientemente la Secretaría de Salud ha incluido en sus bases de indicadores medidas de vulnerabilidad financiera por riesgos de salud propuestas por la OMS. Una de éstas es el porcentaje de hogares con "gastos catastróficos" en salud, definidos en el caso de la SS como un gasto en salud en el periodo de referencia superior al 30% del ingreso disponible después de descontar gastos en vivienda, alimentación y educación. En el 2002, 4.7% de los hogares en el

⁹ El rubro mayor dentro de los regalos no monetarios en bienes y servicios de educación que reporta la ENIGH 2002 es "Pago de imprevistos: Derechos a examen, cursos".

¹⁰ "It is easy to make sick people look like rich people by assigning monetary values to their medical care benefits, even when they have little or no other income with which to obtain such essentials as food and housing." (Citro and Michel 1995)

¹¹ "We argue for an approach that separates the measurement of economic poverty from the measurement of medical care needs and the adequacy of resources to meet those needs. Hence, the proposed threshold concept includes such goods and services as food and housing but not medical care. For consistency, we do not propose to add the value of medical care benefits to income, and, further, we propose to subtract out-of-pocket medical care expenses from income. The result is a consistent measure of economic poverty." Citro and Michael (1995)

quintil más pobre reportan gastos catastróficos en salud en este sentido (Secretaría de Salud 2003).

Una medida alternativa que se ha propuesto en la literatura internacional (Wagstaff y Van Doorslaer, 2002), y que se relaciona directamente con la propuesta de Citro y Michael, es el gasto “empobrecedor” en salud, que reduce el ingreso disponible del hogar para las otras necesidades por debajo de la línea de pobreza (o en el caso de hogares pobres, incrementa su brecha respecto a la línea de pobreza). Aunque estas medidas de gastos catastróficos y empobrecedores en salud se han propuesto en general para el gasto de bolsillo de los hogares en salud, sería factible en principio incluir el gasto contingente imputado por el uso de servicios públicos.

Una tercera posibilidad para resolver el problema de gastos contingentes en salud, que no implicaría la necesidad de reportar dos tipos de medidas separadas, sería incluir en la CNA el costo de un *seguro médico básico* disponible a los hogares de empresas privadas de aseguramiento o del sector público. Citro y Michael mencionan esta posibilidad, pero la rechazan por la dificultad de definir el paquete relevante de salud y porque se mezclarían medidas “inconsistentes”: una medida de riesgo y medidas certeras de acceso a satisfactores. El primer reto no parece de un orden radicalmente distinto al problema de seleccionar una canasta alimentaria adecuada. Por el contrario, la correlación entre objetivos e instrumentos (intervenciones de salud) posiblemente sea menos compleja en el caso de salud, y la necesidad de planeación en la oferta pública de servicios de salud hace más probable la disponibilidad, actualización y costeo de un paquete mínimo de servicios. En el caso de México, algunas referencias relevantes serían (en orden de eventos cubiertos y costos crecientes) el *Seguro Popular* operado por la SS, el *Seguro para la Familia* operado por el IMSS para la población abierta, y el *Seguro de Enfermedad y Maternidad* que opera el mismo instituto para sus derechohabientes.

Sobre el segundo problema, hay que notar que no habría en principio tal inconsistencia entre medidas de eventos certeros e inciertos, ya que una estimación actuarialmente correcta del costo del seguro ofrecido representaría, precisamente, el *valor certero equivalente* de los riesgos a la salud cubiertos. Persistiría, sin embargo, un problema de inconsistencia asociado a la diferencia entre bienestar *ex ante* y *ex post*. Para aquellos hogares que no estén, de hecho, asegurados pública o privadamente (en el caso de México, actualmente, la gran mayoría de los pobres), contar con recursos disponibles para salud (sin sacrificio de otras necesidades) equivalentes al costo de un seguro médico cuando enfrentan un evento catastrófico asegurable, no resultaría de gran consuelo. Esto representa, una vez más, un problema de fungibilidad. Para poder clasificar a un hogar como

no pobre en términos de necesidades de salud (y, más generalmente, de la CNA que las incluye), sería necesario por ello que éste contara con:

- a) Un seguro médico público con la cobertura mínima relevante (definida en la CNA), o,
- b) los recursos necesarios para adquirir un seguro privado equivalente.

4. Ingresos No Monetarios en la ENIGH

Antes de analizar el impacto de las transferencias públicas en el ingreso disponible de los hogares en México, vale la pena considerar, a la luz de las consideraciones de la sección anterior, los rubros de ingreso en especie reportados en la ENIGH. Esto es relevante en el contexto del presente capítulo por dos razones. Primero, estos recursos, que están incluidos en el concepto de ingreso disponible utilizado actualmente en la medición oficial de la pobreza en México, a recomendación del primer reporte metodológico del *Comité Técnico para la Medición de la Pobreza* (2002), implican algunos de los retos metodológicos que acabamos de describir, que no fueron analizados explícitamente en el reporte anterior. Segundo, dos de los cuatro rubros generales de ingresos no monetarios reportados en la ENIGH—pagos y regalos en especie—incluyen servicios públicos. Esto nos permite contrastar el método de imputación utilizado en la siguiente sección para transferencias públicas (costos de provisión) con el método utilizado en la ENIGH para estos rubros y para la renta imputada.¹²

La tabla 4.1 muestra el peso promedio por decil de los cuatro rubros de ingreso no monetario reportados en la ENIGH. De los retos metodológicos considerados en la sección anterior, los problemas de *valoración* y *especificidad* (3.2 y 3.3) son especialmente relevantes para los primeros tres rubros (sombreados). El autoconsumo, en el caso de los hogares pobres se refiere principalmente a productos agropecuarios, utilizados para satisfacer necesidades alimentarias del hogar. En este caso es probable que existan —y los hogares-productores conozcan— mercados locales para sus productos, por lo que podemos suponer que el valor monetario que estiman y reportan refleja, en general, el valor de los mismos en los mercados accesibles a ellos. El problema de especificidad tampoco parece tan relevante en este caso, ya que estos recursos son más importantes para los primeros dos deciles, o los pobres alimentarios.

En el caso de los otros tres rubros (alquiler imputado de la vivienda y regalos y pagos en especie), sin embargo, estos dos problemas son más serios. En los tres casos el valor monetario imputado se obtiene como *disponibilidad de*

¹² También es relevante identificar el ingreso no monetario correspondiente a estos servicios reportado en la ENIGH para evitar una imputación doble de las mismas transferencias públicas, aunque veremos que la parte identificable es muy limitada.

pago auto-reportada.¹³ En contraste con los bienes de autoconsumo, sin embargo, en estos casos parece menos razonable suponer que existen los mercados locales necesarios (y los hogares están adecuadamente informados sobre ellos), para poder ofrecer una estimación confiable de su valor de mercado. Es probable que la penetración de los mercados y la disponibilidad de la información relevantes sea especialmente baja para estos rubros en las poblaciones más pobres, especialmente en el sector rural.

El problema de especificidad también parece más serio en el caso de estos rubros, aunque sin duda menos que en el caso de los servicios públicos. Para que el hogar pueda acceder a los satisfactores de las CA y CNA por medio de estos recursos, estos tendrían que coincidir con bienes y servicios incluidos en las canastas relevantes, o bien el hogar tendría que tener acceso a los mercados necesarios para realizar los intercambios relevantes. La renta imputada difícilmente podría transformarse en recursos para adquirir la CA en comunidades rurales pequeñas con mercados de bienes raíces limitados.

Finalmente, es de interés considerar la valoración de los servicios públicos contenidos en los pagos y regalos en especie que reporta la ENIGH, ya que nos permite comparar ésta con la imputación que utilizaremos en la siguiente sección utilizando información externa a esta encuesta, y evaluar en función de ésta el método de imputación de la ENIGH en los tres rubros considerados. Para ello nos enfocaremos, en particular, en el gasto en salud y educación, ya que estos sectores tiene una participación importante del sector público como del privado, y la ENIGH reporta el desglose institucional necesario para identificar los ingresos no monetarios relevantes.

El caso de salud es de especial interés, pues el ingreso/gasto no monetario en bienes y servicios de salud representa 44% de todo el gasto en salud, y una quinta parte de todo el ingreso por regalos y pagos en especie reportados en esta fuente (2002). La tabla 4.2 presenta el gasto monetario y no monetario (pagos y regalos en especie) en salud que reportan los hogares en esta fuente, por lugar de adquisición. Hay que notar primero que sólo para 40% del ingreso no monetario en salud se identifica el lugar de adquisición en la ENIGH 2002. De estos recursos identificados, 87% corresponde a instituciones públicas.¹⁴ Sin embargo, los recursos reportados representan una fracción muy pequeña del gasto público ejercido por estas instituciones: 14.3% para el ISSSTE, 10.5% para el IMSS y apenas 4% para la SS. Aun si suponemos que el 60% del ingreso no monetario en salud, cuyo origen no se identifica,

¹³ “¿Cuánto habría pagado por... si lo hubiera comprado?”, “¿Cuánto habría pagado por ese servicio?”, “¿Cuánto pagaría usted si estuviera rentando su vivienda?”. En el caso del alquiler de la vivienda, la ENIGH 2002 también pregunta: “¿Cuánto cobraría usted si estuviera rentando su vivienda?”.

¹⁴ Prácticamente todo el gasto reportado por los usuarios de los servicios de salud de las instituciones de seguridad social es en especie, pero una parte importante del gasto reportado por usuarios de los servicios para la población abierta (SSA) es monetario. Dado que los copagos legales por el uso de los servicios de la SSA son modestos, esto puede reflejar el cobro de copagos informales y, especialmente, la necesidad de adquirir medicinas y otros insumos en el sector privado para eventos de salud atendidos en la SSA, en contraste con el caso de las instituciones de seguridad social que proveen estos insumos.

representa servicios públicos en su totalidad, la suma de estos recursos con los anteriores equivale apenas a una cuarta parte del gasto público en salud. Este grado de “subreporte” podría, en principio, reflejar una muy baja evaluación de la calidad de los servicios recibidos por parte de los hogares. Sin embargo, esta interpretación no es consistente con las encuestas a usuarios sobre la calidad de los servicios ofrecidos por estas instituciones, que reportan, en general, bajos niveles de insatisfacción, y los más bajos precisamente para los servicios de la SS (ENSA 2000). Menos de 2% de los usuarios de los servicios de la SS consideran que éstos son de mala o muy mala calidad (cerca de 5% para el IMSS e ISSSTE). Esto no refleja necesariamente la calidad objetiva de los servicios, y puede explicarse más bien por diferencias en educación y expectativas, ya que los deciles más pobres (ricos) reportan los mayores (menores) niveles de satisfacción para cada una de las instituciones.¹⁵ A pesar de esto, el ingreso no monetario promedio reportado por usuario por los beneficios recibidos de estas instituciones es significativamente mayor para los deciles más ricos (en particular el décimo decil) que para los más pobres (tabla 4.3). Esto refleja en parte un uso más intensivo de los servicios de mayor costo por parte de los hogares más ricos (como hospitalización y consulta médica especializada), pero también una brecha más amplia en la valoración de los servicios entre pobres y ricos, precisamente en el caso de estos últimos servicios (gráfica 4.1). El contraste de esta observación con (la distribución de) la calidad autorreportada de los servicios, sugiere que el valor monetario autorreportado de los mismos refleja otros factores, como el acceso a información sobre el costo de servicios privados comparables. Dado que los hogares más pobres dependen más de los servicios públicos, y están menos expuestos a mercados privados competitivos de servicios de salud, es probable que la valoración autorreportada de los servicios públicos sea especialmente inexacta para ellos.

A pesar de la participación dominante del sector público en los servicios de educación en México (tanto en matrícula como en recursos ejercidos), el ingreso no monetario por concepto de bienes y servicios de educación que reporta la ENIGH es aún más limitado que el caso de salud. El ingreso no monetario por este concepto originado en “Institución de Gobierno (Excepto PROGRESA)” representa 15% del ingreso no monetario total por regalos y subsidios educativos (60% de estos recursos son regalos entre hogares), 4.3% del gasto monetario total en educación, y apenas 0.1% del gasto público educativo reportado en la cuenta pública (sección 5). Esto podría reflejar precisamente la participación tan limitada de los servicios de educación privada en todos los deciles excepto el último, con el correspondiente desconocimiento del valor de mercado de estos servicios entre la gran mayoría de los hogares usuarios. Una evidencia consistente con esta interpretación es que el valor total reportado por concepto de servicios educativos públicos en el ingreso no monetario de los

¹⁵ Los usuarios beneficiarios de la seguridad social tienen en general mayor nivel educativo y mayores ingresos, además de que asumen estos beneficios como un derecho pagado por sus contribuciones.

hogares es menor al valor en este ingreso por concepto de “libros para la escuela” obtenidos como regalo del gobierno, es decir el programa de libros de texto gratuitos, para los cuales los hogares tienen posiblemente referentes de mercado más inmediatos.

Por las razones anteriores, y para poder incluir un conjunto amplio de programas de gasto público redistributivos,¹⁶ en la siguiente sección imputamos el valor de los servicios a los hogares usuarios a partir de los costos de provisión reportados en el presupuesto público. Antes de pasar a estos resultados, la gráfica 4.2 muestra la distribución de beneficios por servicios de salud por uso y por ingreso no monetario auto reportado para las dos instituciones de salud pública con mayor número de usuarios y para la educación pública. Observamos distribuciones similares en su tendencia general en el caso de salud, aunque mientras la participación basada en la valoración autorreportada es más alta para el quintil más rico en el caso del IMSS (por las razones ya consideradas), lo es para el quintil más pobre en el caso de la SSA (posiblemente por el efecto de bajas expectativas o educación ya mencionado). La distribución del ingreso no monetario por bienes y servicios públicos de educación, por otro lado (basada en 530 casos muestrales), no guarda relación alguna con la distribución del gasto imputada a partir del costo de los servicios públicos.

Decil	Total	Alquiler imputado de la vivienda	Regalos en especie	Pagos en Especie	Autoconsumo
1	25.4%	12.5%	7.3%	0.3%	5.4%
2	21.6%	10.8%	7.8%	0.6%	2.5%
3	20.3%	10.5%	7.2%	0.9%	1.7%
4	19.2%	10.1%	6.4%	1.2%	1.5%
5	20.4%	11.3%	6.2%	1.9%	1.0%
6	22.2%	11.8%	7.2%	2.1%	1.3%
7	20.9%	11.2%	6.8%	2.0%	0.9%
8	21.4%	11.2%	6.5%	2.5%	1.2%
9	21.2%	12.6%	6.1%	1.7%	0.8%
10	20.3%	13.2%	4.9%	1.9%	0.4%

Fuente: estimaciones del autor a partir de la ENIGH 2002

¹⁶ Para la gran mayoría de los rubros analizados en la siguiente sección no sería posible obtener datos suficientemente representativos y desagregados por tipo de servicios para este análisis, a partir en el ingreso no monetario por concepto de pagos y regalos en especie reportado en la ENIGH.

Tabla 4.2
Gasto anualizado monetario y no monetario en salud por lugar de adquisición, reportado en ENIGH 2002

	Total	Monetario	En especie	
	Mdp 2002	% total	% total	% Cuenta Pública
IMSS	8,561	2.2%	97.8%	10.5%
ISSSTE	2,167	0.0%	100.0%	14.3%
PEMEX, SECMAR, SEDENA	1,839	0.0%	100.0%	
SS	3,949	43.3%	56.7%	4.0%
Privados	32,908	93.1%	6.9%	
No reporta	45,065	44.7%	55.3%	
TOTAL	94,489	55.8%	44.2%	

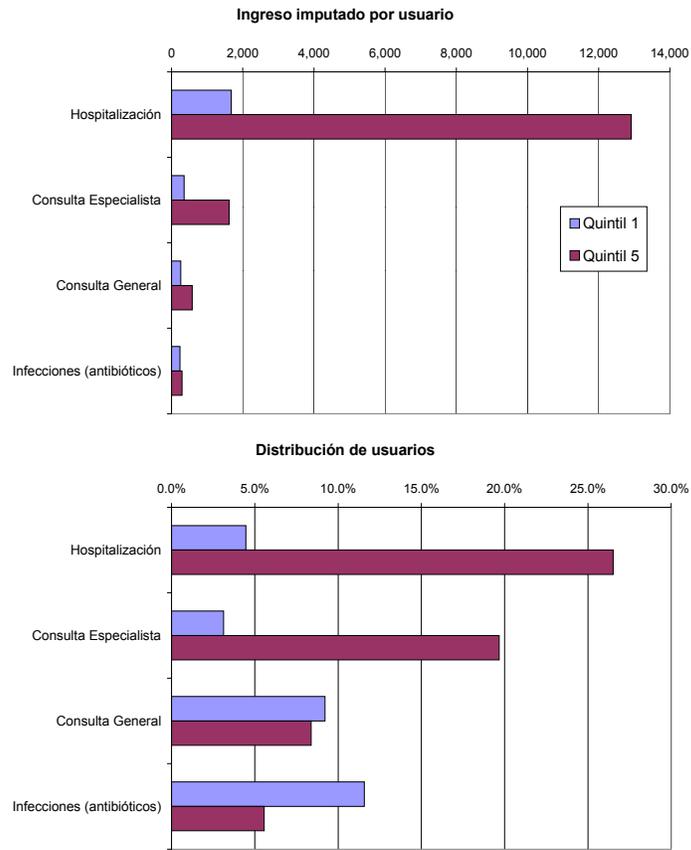
Fuente: estimación del autor usando ENIGH 2002

Tabla 4.3
Ingreso no monetario promedio en salud por usuario en ENIGH 2002

Decil	IMSS	ISSSTE	SS
1	805	2,446	551
2	1,111	1,149	908
3	1,085	2,164	539
4	1,463	1,584	688
5	2,078	1,121	709
6	1,411	1,159	1,682
7	2,067	1,391	1,461
8	3,116	2,244	1,248
9	6,818	2,206	826
10	13,151	21,739	3,832
Promedio	3,311	3,720	1,244

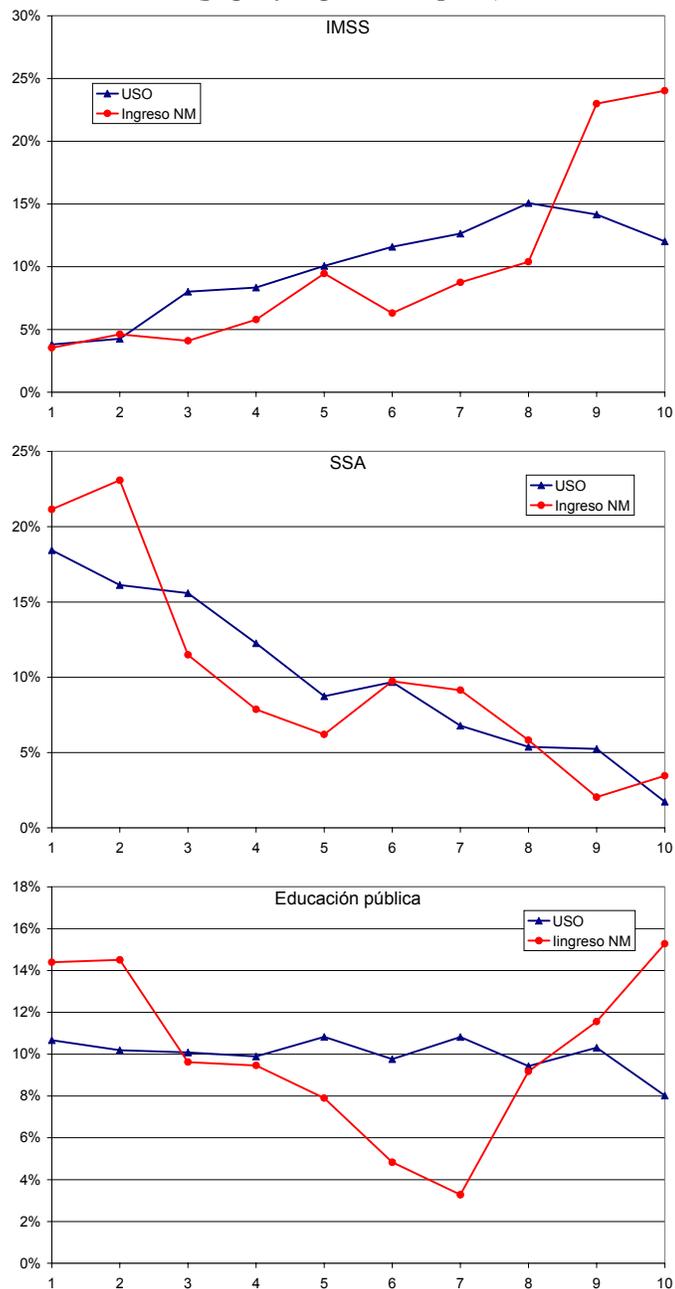
Fuente: estimación del autor usando ENIGH 2002

Gráfica 4.1
Ingreso imputado por usuario y distribución de usuarios de servicios médicos del IMSS



Fuente: estimación del autor usando ENIGH 2002

Gráfica 4.2
Distribución de beneficios por servicios de salud y educación pública por uso y por ingreso no monetario auto reportado (pagos y regalos en especie)



Fuente: estimación del autor usando ENIGH 2002

5. El peso de las transferencias públicas en el ingreso de los hogares pobres en México: 2002

En esta sección estimamos el peso que tiene el gasto público en instrumentos redistributivos en México sobre los recursos disponibles de los hogares pobres, a partir de la ENIGH 2002. La siguiente tabla presenta el gasto redistributivo imputable a los hogares en esta encuesta. En conjunto, estos recursos representan 9.5% del PIB. En contraste con los países industrializados, aparte de los subsidios transitorios a los sistemas de pensiones,¹⁷ apenas 5% del gasto redistributivo se instrumenta por medio de transferencias monetarias directas a los hogares (Oportunidades, Procampo). Este gasto se ejerce principalmente (77%) en servicios de educación y salud.

5.1 Datos y métodos

La información de gasto público utilizada para imputar el valor de los beneficios recibidos (tabla 5.1) se refiere siempre a gasto *ejercido*. No existe una fuente de información única y consistente de cuentas públicas nacionales que cubra todos los rubros analizados, al nivel de desagregación requerido, e incluyendo gasto estatal (y municipal) además del gasto federal, por lo que utilizamos diversas fuentes adicionales a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (ver notas en tabla 5.1 y anexo). En el caso del gasto en educación y en salud para la población abierta incluimos, además del gasto federal y federalizado (FAEB y FASSA en el ramo 33), el gasto público estatal financiado por medio de transferencias no etiquetadas (participaciones) o recursos fiscales propios. Sólo consideramos copagos en el caso del servicio eléctrico residencial. También existen algunos copagos en los servicios de salud para la población abierta y para servicios de educación terciaria, pero éstos no son imputables a partir de la ENIGH, y son en todo caso marginales en el financiamiento de estos servicios.¹⁸ Para los otros servicios importantes para las poblaciones pobres—educación básica y salud para la población asegurada—no existen copagos formales por uso (el ingreso que reporta la ENIGH es neto de contribuciones a la seguridad social), aunque pueden existir copagos informales.¹⁹

¹⁷ Las transferencias al sistema de pensiones de los trabajadores en activo (IMSS—trabajadores activos) corresponden a la contribución del gobierno federal a las cuentas individualizadas bajo la Ley de 1995 y, por lo tanto, no representan recursos disponibles para los trabajadores en el presente. También son transferencias monetarias los recursos públicos ejercidos a favor de los pensionados actuales del IMSS e ISSSTE, pero en el primer caso estos representan costos transitorios de la reforma al sistema de 1995 y, en el segundo, gasto público ejercido—en ausencia de una reforma correspondiente—para sufragar el déficit del fondo de pensiones del ISSSTE.

¹⁸ Ver nota 15.

¹⁹ En el anexo a este capítulo se describen con mayor detalle las limitaciones de los datos, tanto del gasto público como del uso de servicios o recepción de transferencias por parte de los hogares.

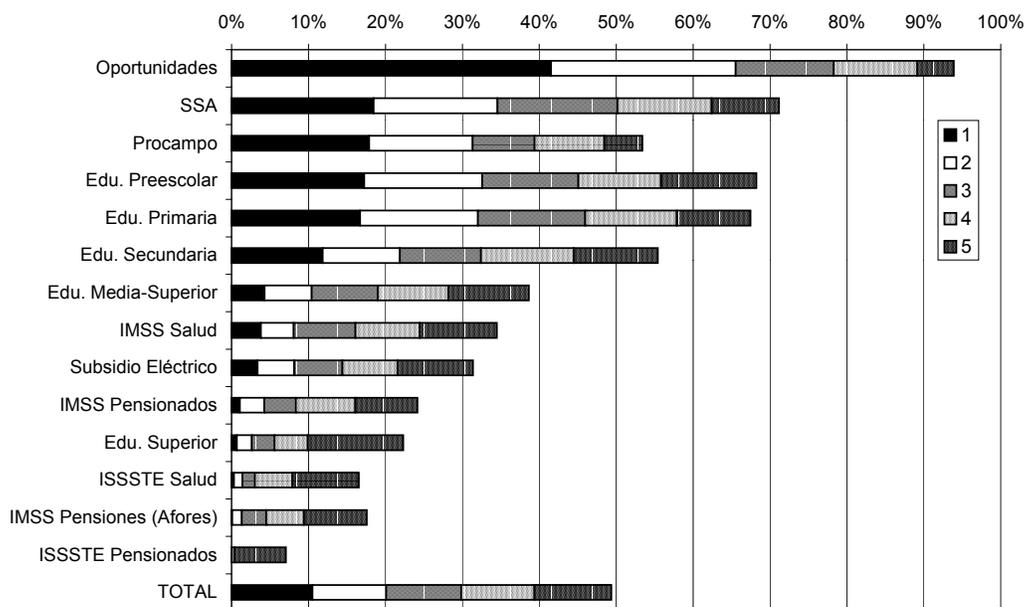
Tabla 5.1		
Gasto Público Redistributivo: 2002		
	Millones de pesos de 2002	Distribución porcentual
Total	587,124	100%
Educación	298,404	50.8%
Preescolar	29,076	5.0%
Primaria	103,752	17.7%
Secundaria	60,563	10.3%
Media Superior	44,962	7.7%
Terciaria	60,051	10.2%
Salud	155,946	26.6%
Población Abierta (SSA)	55,435	9.4%
Asegurados (IMSS)	79,737	13.6%
Asegurados (ISSSTE)	15,101	2.6%
Asegurados (Pemex)	5,672	1.0%
Pensiones	66,714	11.4%
IMSS—trabajadores activos (Ley 1995)	12,380	2.1%
IMSS—pensionados (Ley 1973)	39,606	6.7%
ISSSTE—pensionados	14,728	2.5%
Transferencias monetarias	28,854	4.9%
Oportunidades	16,105	2.9%
Procampo	11,851	2.0%
Subsidio Eléctrico Residencial	37,206	6.3%
<i>Fuente: SEP (DGPPP); SSA (Boletín de Información Estadística, Cuentas Nacionales y Estatales de Salud), IMSS (Coordinación de Presupuesto, Contabilidad y Evaluación Financiera); Poder Ejecutivo Federal (2003); Cuenta de la Hacienda Pública Federal (2002).</i>		

Presentamos los resultados agrupados por *deciles poblacionales ordenados por ingreso per cápita disponible original*—es decir, después de impuestos directos, pero antes de transferencias públicas monetarias. En el análisis desagregado por sector (urbano, rural), se reordena y deciliza la población al interior de cada sector.

5.2 El peso de las transferencias

La gráfica 5.1 presenta la distribución de las transferencias consideradas²⁰ entre los primeros cinco deciles, ordenadas en términos de su efectividad para dirigir recursos al decil más pobre. Observamos una amplia gama en la progresividad de estos rubros, desde Oportunidades, que asigna más de 40% de sus transferencias al decil más pobre (65% al quintil más pobre), hasta la educación terciaria y los sistemas de seguridad social (excepto IMSS salud), que prácticamente no logran llegar a los deciles pobres. A pesar de este rango amplio, es notable, dada la distribución presupuestal entre los programas, que el total de los recursos transferidos presenta una distribución casi perfectamente neutral (última fila).

Gráfica 5.1
Focalización de transferencias públicas en los primeros cinco deciles



Fuente: Estimaciones propias a partir de ENIGH 2002 y fuentes citadas en tabla 5.1. Ordenados por participación del primer decil.

Las siguientes dos tablas presentan el peso que tienen estos recursos en relación al ingreso disponible original de los hogares pobres. Dado que esto supone una comparación de recursos provenientes de dos fuentes independientes (ENIGH y Cuentas Públicas), se vuelve crítico, en este caso, considerar la posibilidad de ajustar el gasto original de los hogares al concepto más cercano de Cuentas Nacionales (CN) para obtener un orden de

²⁰ No reportamos los servicios de salud de Pemex por la representatividad limitada de los datos de uso de estos servicios en la ENIGH.

magnitud más consistente con la información de Cuentas Públicas. Esta consideración metodológica es independiente de la pertinencia más general de ajustar los ingresos reportados en la ENIGH por subreporte en la medición de la pobreza, tema de otro capítulo de este reporte (Leyva-Parra 2004), y se motiva en la necesidad de mantener congruencia entre la medición de los recursos privados y públicos disponibles a los hogares. Con ajuste por CN las transferencias públicas consideradas representan 11.2% del ingreso disponible original de los hogares (tabla 5.2), un orden de magnitud consistente con su proporción en relación al PIB (9.5%), mientras que sin ajuste estos recursos equivalen a 21.6% del ingreso original.

La tabla 5.2 compara la distribución del ingreso disponible original y el ingreso disponible después de las transferencias públicas, con (CN) y sin (ENIGH) ajuste. A nivel nacional las transferencias públicas contribuyen a reducir la desigualdad total en el ingreso disponible original en 10-18%, pero tienen un efecto especialmente importante en la participación y el ingreso de los hogares más pobres. La imputación de la totalidad de estas transferencias implicaría un aumento de 91-177% en el ingreso medio del decil nacional más pobre, y 130-250% en el quintil rural más pobre.

La tabla 5.3 presenta el peso de los rubros de gasto individuales (sin ajuste). Por su peso presupuestal, los servicios de educación y salud representan naturalmente las transferencias de mayor impacto. Sin embargo, a pesar de que las transferencias monetarias absorben apenas 5% del gasto público redistributivo analizado, representan 17% de los recursos públicos recibidos por el quintil más pobre.

El impacto de las transferencias en educación y salud también puede analizarse en relación a los recursos originales que ejercen los hogares para acceder a estos bienes y servicios (tabla 5.4). El gasto público total en educación y salud es aproximadamente equivalente al gasto privado que realizan los hogares en su conjunto en estos rubros (ajustado a CN). Sin embargo, las transferencias públicas en educación (salud) recibidas por el decil más pobre equivalen a más de seis (tres) veces el gasto privado ejercido por este decil en educación (salud).

Deciles	Ingreso original	después de transferencias						
		Distribución		Cambio		% del ingreso original		
		ENIGH	CN	ENIGH	CN	ENIGH	CN	
NACIONAL	1	1.3%	2.9%	2.2%	127.3%	71.9%	176.5%	91.1%
	2	2.5%	3.7%	3.2%	51.5%	29.1%	84.3%	43.5%
	3	3.4%	4.6%	4.1%	32.7%	18.5%	61.4%	31.7%
	4	4.5%	5.4%	5.0%	19.7%	11.1%	45.6%	23.5%
	5	5.6%	6.4%	6.1%	13.8%	7.8%	38.3%	19.8%
	6	7.0%	7.5%	7.3%	7.5%	4.3%	30.8%	15.9%
	7	8.6%	9.0%	8.8%	3.9%	2.2%	26.4%	13.6%
	8	11.3%	11.1%	11.2%	-2.0%	-1.1%	19.2%	9.9%
	9	16.1%	15.2%	15.6%	-5.8%	-3.3%	14.6%	7.5%
	10	39.7%	34.3%	36.6%	-13.6%	-7.7%	5.1%	2.6%
Total						21.6%	11.2%	
Gini	0.494	0.407	0.445	-17.7%	-10.0%			
RURAL	1	1.5%	4.4%	3.2%	196.4%	119.3%	329.7%	170.2%
	2	2.6%	4.8%	3.9%	87.2%	52.9%	171.4%	88.4%
	3	3.5%	5.6%	4.8%	61.2%	37.2%	133.7%	69.0%
	4	4.4%	6.1%	5.4%	37.2%	22.6%	98.9%	51.1%
	5	5.3%	6.7%	6.2%	25.2%	15.3%	81.5%	42.0%
	6	6.5%	7.5%	7.1%	15.8%	9.6%	67.8%	35.0%
	7	8.0%	8.9%	8.5%	10.6%	6.4%	60.4%	31.2%
	8	10.4%	10.1%	10.2%	-3.3%	-2.0%	40.2%	20.7%
	9	14.5%	12.9%	13.5%	-11.1%	-6.7%	28.9%	14.9%
	10	43.2%	33.1%	37.1%	-23.5%	-14.3%	10.9%	5.6%
Total						45.0%	23.2%	
Gini	0.506	0.347	0.409	-31.5%	-19.2%			
URBANO	1	1.8%	2.9%	2.4%	62.3%	34.5%	88.9%	45.9%
	2	3.0%	3.9%	3.5%	29.6%	16.4%	50.8%	26.2%
	3	4.0%	4.8%	4.5%	20.1%	11.1%	39.7%	20.5%
	4	4.9%	5.7%	5.3%	16.0%	8.9%	35.1%	18.1%
	5	5.9%	6.5%	6.3%	9.7%	5.4%	27.7%	14.3%
	6	7.2%	7.7%	7.4%	6.7%	3.7%	24.2%	12.5%
	7	8.8%	9.0%	8.9%	3.0%	1.7%	19.9%	10.3%
	8	11.3%	11.1%	11.2%	-1.2%	-0.7%	14.9%	7.7%
	9	15.8%	15.1%	15.4%	-4.6%	-2.6%	11.0%	5.7%
	10	37.3%	33.2%	35.0%	-10.9%	-6.1%	3.7%	1.9%
Total						16.4%	8.5%	
Gini	0.458	0.393	0.422	-14.1%	-7.8%			

Fuente: Estimaciones propias a partir de ENIGH 2002. Las columnas bajo "ENIGH" y "CN" presentan estimaciones sin y con ajuste del ingreso de los hogares de la ENIGH para hacerlo consistente con el Sistema de Cuentas Nacionales del INEGI.

Deciles		1	2	3	4	5
NACIONAL	Monetarias	29.0%	9.4%	3.7%	2.6%	1.0%
	En especie	148.7%	76.6%	59.4%	45.5%	40.1%
	Edu. Primaria	55%	26%	17%	11%	7%
	SSA	32%	15%	10%	6%	3%
	Edu. Secundaria	23%	10%	8%	7%	5%
	Oportunidades	22%	7%	3%	2%	1%
	Edu. Preescolar	16%	7%	4%	3%	3%
	IMSS Salud	10%	6%	8%	6%	6%
	Procampo	7%	3%	1%	1%	0%
	Edu. Media-Superior	6%	5%	5%	4%	3%
	Subsidio Eléctrico	3.9%	2.9%	2.8%	2.4%	2.6%
	IMSS Pensionados	1%	2%	2%	3%	2%
	Edu. Superior	1%	2%	2%	2%	5%
	ISSSTE Salud	0%	0%	0%	1%	1%
	IMSS Pensiones (Afores)	0%	0%	0%	1%	1%
RURAL	Monetarias	66.1%	31.9%	24.1%	18.4%	12.7%
	En especie	263.7%	139.5%	109.6%	80.5%	68.8%
	Edu. Primaria	104.0%	56.6%	38.5%	30.1%	26.5%
	SSA	56.7%	33.0%	28.3%	22.3%	16.9%
	Oportunidades	51.5%	23.4%	18.2%	12.7%	9.2%
	Edu. Secundaria	45.9%	17.4%	19.2%	12.7%	9.0%
	Edu. Preescolar	31.1%	20.2%	11.8%	6.2%	8.9%
	Procampo	14.6%	8.5%	6.0%	5.7%	3.5%
	Edu. Media-Superior	13.6%	2.3%	3.2%	5.6%	2.2%
	IMSS Salud	12.3%	10.0%	8.2%	3.4%	4.9%
	IMSS Pensionados	0.0%	0.0%	0.0%	0.3%	1.4%
	IMSS Pensiones (Afores)	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%
	Edu. Superior	0.0%	0.0%	0.4%	0.0%	0.0%
	ISSSTE Salud	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
	ISSSTE Pensionados	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
URBANO	Monetarias	6.2%	1.2%	0.8%	0.2%	0.1%
	En especie	82.7%	49.6%	39.0%	34.8%	27.6%
	Edu. Primaria	30.1%	16.6%	10.7%	6.8%	6.0%
	SSA	13.4%	5.5%	4.2%	2.7%	2.5%
	Edu. Secundaria	11.9%	7.5%	6.2%	5.0%	4.1%
	Edu. Preescolar	8.6%	4.1%	3.0%	2.4%	1.7%
	IMSS Salud	7.6%	6.6%	6.5%	5.9%	5.6%
	Edu. Media-Superior	6.1%	5.1%	3.9%	3.4%	2.6%
	Oportunidades	5.0%	0.9%	0.5%	0.2%	0.1%
	Edu. Superior	3.9%	2.9%	2.7%	6.7%	3.5%
	IMSS Pensionados	3.2%	2.5%	3.5%	2.5%	2.6%
	Procampo	1.2%	0.3%	0.3%	0.1%	0.0%
	ISSSTE Salud	0.4%	0.5%	0.9%	1.0%	0.7%
	IMSS Pensiones (Afores)	0.3%	0.5%	0.7%	0.7%	0.7%
	ISSSTE Pensionados	0.0%	0.1%	0.2%	0.7%	0.8%

Fuente: Estimaciones propias a partir de ENIGH 2002.

Deciles	Educación	Salud
1	630.2%	329.4%
2	357.2%	195.0%
3	328.8%	256.2%
4	273.4%	188.8%
5	201.2%	184.8%
6	169.8%	128.3%
7	143.6%	129.7%
8	83.5%	121.2%
9	61.2%	65.0%
10	17.3%	25.2%
Total	95.7%	98.0%

Fuente: Estimaciones propias a partir de ENIGH 2002.

5.3 Impuestos

El concepto de ingreso propuesto para la medición de la pobreza en México en *Comité Técnico para la Medición de la Pobreza* (2002) es el ingreso corriente *disponible* de los hogares, como se reporta en la ENIGH—es decir, el ingreso *neto* del impuesto sobre la renta (ISR) y de las contribuciones a la seguridad social. Sin embargo, en esta propuesta no se consideró el efecto de los impuestos indirectos, que son de hecho los de mayor peso para los hogares pobres (tabla 5.5). Dado el crédito al salario, el ISR es, en efecto, un impuesto negativo para los primeros deciles, que prácticamente cancela las contribuciones a la seguridad social para el 40% más pobre de los hogares. Por otro lado, los impuestos indirectos representan en promedio 4.5% del ingreso original de estos hogares.²¹

En relación al total de las transferencias en especie recibidas, según las estimaciones anteriores, la contribución impositiva total de los pobres es marginal, por lo que el efecto *neto* es altamente redistributivo (tabla 5.6). Si no se consideraran estas transferencias, por otro lado, la contribución impositiva es suficiente para reducir casi a la mitad el impacto promedio de las transferencias monetarias de Oportunidades y Procampo para el 40% más pobre (de 11.2% a 6.2%), aunque para el decil más pobre el impacto promedio es mínimo (29% a 27%).

²¹ Estas son estimaciones de la SHCP (2003). No toman en cuenta efectos de equilibrio general, que podrían alterar los resultados en forma sustantiva, por lo que deben interpretarse con cautela.

Tabla 5.5					
Incidencia Impositiva: 2002					
(% del ingreso original)					
Deciles*	Total	Directos		Indirectos	
		ISR	Contribuciones a la Seguridad Social	IVA	Impuestos especiales IEPS, Tenencia, ISAN
1	1.7	-2.98	2.02	2.13	0.48
2	4.7	-1.62	1.87	3.10	1.39
3	6.2	-1.00	1.93	3.41	1.83
4	7.5	-0.52	2.23	3.81	1.97
5	9.5	0.05	2.76	4.24	2.40
6	10.7	0.47	3.02	4.33	2.84
7	12.2	1.08	3.40	4.60	3.08
8	15.6	1.94	3.96	5.47	4.22
9	18.6	3.29	4.70	5.76	4.82
10	24.2	9.06	4.79	6.03	4.28

Fuente: Estimación propia a partir de la recaudación impositiva por tipo de instrumento y la distribución de estos impuestos entre los hogares presentada en SHCP (2003), usando la ENIGH 2002.

*Deciles de hogares ordenados por ingreso per cápita.

Tabla 5.6	
Incidencia transferencias netas de impuestos	
Deciles*	% del ingreso original
1	81.4
2	33.8
3	23.1
4	16.1
5	9.6
6	6.9
7	2.6
8	-2.4
9	-6.3
10	-15.8

*Deciles de hogares ordenados por ingreso per cápita.

6. Conclusiones y recomendaciones para la medición de la pobreza en México

1. Se ha generado en años recientes un consenso internacional amplio sobre la importancia de incorporar las transferencias públicas en especie en la medición de la desigualdad y la pobreza en términos monetarios, a pesar de las limitaciones reconocidas en la información disponible en la mayoría de los países y los retos metodológicos que esto implica. Esto se ha empezado a verificar en la práctica, en los reportes oficiales sobre la distribución del ingreso entre los hogares publicados por algunos de los países con trayectorias establecidas en la medición de la pobreza, como el RU y EEUU.

2. En el caso de México, donde 95% del gasto público redistributivo es en especie (bienes privados financiados públicamente, principalmente servicios de educación y salud), limitar la información utilizada en la medición de la pobreza al ingreso disponible de los hogares antes de estas transferencias implica ignorar ingresos no monetarios que para el quintil más pobre representan en promedio un valor monetario estimado, neto de impuestos, del orden de 60% del ingreso original del hogar (ajustado a CN). Estos recursos también constituyen para los hogares pobres la fuente principal de acceso a algunas necesidades básicas, especialmente en educación, salud, energía eléctrica, agua y alcantarillado, y un complemento relevante para otras, como nutrición y vivienda.

3. Los ingresos no monetarios reportados en la ENIGH (pagos y regalos en especie y renta imputada de la vivienda)—incluidos en el concepto de ingreso utilizado actualmente en la medida oficial de la pobreza en México—presentan retos metodológicos similares a las transferencias públicas en especie. Encontramos serias deficiencias en la valoración auto reportada de estos recursos, especialmente en el caso de los pobres, explicables por limitaciones en información dada la inexistencia o acceso limitado a mercados locales para muchos de estos bienes, en estas poblaciones.

4. Del análisis anterior se desprenden dos recomendaciones principales para la medición de la pobreza en México:

Primero, se recomienda estimar y reportar en forma periódica, con todas las acotaciones pertinentes, medidas de la pobreza en México después de las transferencias públicas en especie, complementarias a las medidas de pobreza antes de estas transferencias.

Segundo, se recomienda estimar y reportar también versiones alternativas de esta última medición excluyendo de los conceptos de ingresos o gastos del hogar

(y, en los casos relevantes, de las canastas de necesidades) los siguientes rubros: a) ingresos no monetarios por concepto de pagos y regalos en especie y renta imputada de la vivienda, b) gastos en salud (y otros gastos asociados a necesidades contingentes del hogar identificables en la ENIGH), y c) gastos necesarios para poder acceder a ingresos laborales (uniformes, transporte, etc.).

Referencias

- Ajwad, M and Wodon, Q., 2001, "Marginal benefit incidence analysis using a single cross-section of data", mimeo, World Bank.
- Banco Mundial 2001, *World Development Report 2000/2001*.
- Banco Mundial, 2004, *Mexico Public Expenditure Review, Volume II - Main Report*.
- Bourguignon, F., Pereira, L., and Stern, N. 2002, "Evaluating the poverty impact of economic policies: some analytical challenges", mimeo, World Bank.
- Canberra group (2001), *Expert Group on Household Income Statistics: The Canberra group, Final Report and Recommendations*.
- Cantú, de la Torre y Hernández Laos 2004, "Cálculo de una canasta básica no alimentaria para México".
- Castro-Leal, F, Dayton, J. 1994, "The incidence of public education expenditures in Mexico", unpublished, World Bank.
- Cepal 1994, "El gasto social en America Latina: un examen cuantitativo y cualitativo". *Cuadernos de la Cepal*, No. 73.
- Cepal 2001, *Panorama Social de América Latina*, Cepal, ONU.
- Citro, C.F. and R.T. Michael (eds.), *Measuring Poverty: A New Approach*, Washington, D.C.: National Academy Press, 1995.
- Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, 2002, "Medición de la Pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar", Serie Documentos de Investigación, SEDESOL.
- Cortés, Hernández Laos y Mora 2004, "Elaboración de una canasta alimentaria para México", mimeo.
- Deaton, A. and Zaid, S. 2002, "Guidelines for constructing consumption aggregates for welfare analysis", *Living Standards Measurement Study, Working Paper No. 135*, May 2002, World Bank.

- DeFina, R.H. and Thanawala, K. 2002, "International evidence on the impact of transfers and taxes on alternative poverty indexes", Working Paper No. 325, *Luxembourg Income Study*.
- Filmer, D. and Pritchett, L.H. 1998, "The effect of household wealth on education attainment around the world: demographic and health survey evidence", World Bank WP, September 1998.
- IADB 1998, *Facing Up to Inequality in Latin America*, IADB Annual Report.
- Lanlouw, P. and Ravallion, M. 1999, "Benefit incidence and the timing of program capture", World Bank Economic Review, 13,2.
- Larrañaga, O. 2001, Incorporating social services in the measurement of poverty, in *Poverty and Income Distribution in a High Growth Economy. The Case of Chile 1987-98 (In Two Volumes) Volume II: Background Papers*, Report No. 22037-CH, World Bank.
- Leyva-Parra, G. 2004, "El Ajuste del Ingreso de la ENIGH con la Contabilidad Nacional y la Medición de la Pobreza en México", mimeo.
- López-Calva. L.F y Rodríguez Chamussy, L. 2004, "Muchos rostros, un sólo espejo: restricciones para la medición multidimensional de la pobreza en México.", mimeo.
- Lopez-Acevedo, Gladys y Salinas, A. (2001), *Earnings Inequality and Education Attainment After Mexico's Economic Reforms*. The World Bank, Report No. 19945-ME.
- Meerman, J.P. 1979, *Public Expenditure in Malaysia: Who Benefits and Why*, Oxford University Press.
- Osberg, L. 2003, "Income Distribution and Public Social Expenditure: Theories, Effects and Evidence", *Luxembourg Income Study*.
- Rosellón J. and L.F. López-Calva 2002, "On the potential redistributive impact of electricity reform in Mexico", WP-223, División de Economía, CIDE.
- Schwabish, J., T. Smeeding and L. Osberg, 2003, "Income distribution and social expenditures: a cross-national perspective", Working Paper No. 350, Luxembourg Income Study.

Scott, J. 2002a, "Distribución de la ayuda alimentaria en México: la revolución de los noventa", DT-242, División de Economía, CIDE.

Scott J. 2002b, "Public Spending and Inequality of Opportunities in Mexico: 1992-2000" DE-235, CIDE.

Secretaría de Salud 2003, *Salud: México 2002. Información para la rendición de cuentas.*

Selowsky, M. 1979, *Who Benefits from Government Expenditure? A Case Study of Colombia* (OUP-WB).

Sen, A.K. 1981, *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford University Press

SHCP 2003, *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas: Resultados para el año de 2002*, Subsecretaría de Ingresos.

Smeeding, T.M. and L. Rainwater 2002, "Comparing Living Standards across Nations: Real Incomes at the Top, the Bottom, and the Middle", *Luxembourg Income Study*.

Smeeding, T.M., 2002, "Real Standards of Living and Public Support for Children: A Cross-National Comparison", *Luxembourg Income Study*.

Steckmest, E. 1996, "Noncash benefits and income distribution", Working Paper No. 150, *Luxembourg Income Study*.

Teruel G., Rubalcava L. y Santana A. 2004, "Escalas de Equivalencia para México", mimeo.

U.S. Census Bureau 1985, "Estimates of Poverty Including the Value of Noncash Benefits: 1984", Technical Paper 55, U.S. Government Printing Office, Washington, DC. U.S. General Accounting Office.

U.S. Census Bureau 2003, *Poverty in the U.S.: 2002*.

van de Walle, D. 1998, "Assessing the welfare impacts of public spending", *World Development*, 26(3): 365-379.

van de Walle, D. and Nead, *Public spending and the poor: what we know and what we need to know*, The World Bank.

Wagstaff, A. and Van Doorslaer, E. 2002, "Catastrophe and impoverishment in paying for health care: with applications to Vietnam 1993-98". Washington, D. C., World Bank.

Yaqub, S. 1999, "How equitable is public spending on health and education?" Background paper for WDR 2000/1, World Bank.

Anexo:
**Descripción de datos y supuestos para la imputación de las transferencias
públicas a los hogares**

1. Educación

Cobertura. Para todas las personas que reportan asistencia a la escuela la ENIGH identifica si asisten a una institución de educación pública o privada, y el nivel de educación aprobado, de lo que se puede inferir el nivel que la persona está cursando. Con la excepción de la educación terciaria, la matrícula total en cada nivel educativo obtenida de la ENIGH es similar a la matrícula reportada por la SEP a partir de sus registros administrativos.

Gasto público. La información disponible actualmente sobre gasto público en educación tiene algunas limitaciones, en parte como consecuencia del ejercicio descentralizado de estos recursos. Primero, no existe una fuente consistente sobre gasto educativo estatal financiado por recursos propios y participaciones, y aun en el caso del gasto federalizado (FAEB) existen divergencias entre lo reportado por el gobierno federal y los gobiernos estatales. Para estimar el gasto público total (federal y estatal) para cada nivel educativo aplicamos el costo por estudiante reportado por el gobierno federal a la matrícula pública total en dicho nivel que reporta la SEP (en escuelas federales, "federalizadas", autónomas, y estatales). Esto supone que los costos (principalmente salarios magisteriales), para cada nivel educativo, son en promedio comparables entre los distintos tipos de escuelas públicas. Por la descentralización de la educación básica, desde 1998 el gobierno federal no cuenta con un sistema de contabilidad propio sobre la distribución del gasto en educación básica entre preescolar, primaria y secundaria, por lo que utilizamos estimaciones obtenidas de la SEP. (Hasta el año 2000, estas estimaciones eran publicadas en los Anexos Estadísticos de los Informes de Gobierno de la Federación)

2. Salud

Cobertura. La ENIGH reporta uso de servicios de salud en instituciones públicas, incluyendo los servicios para la población abierta (SS) y las instituciones de seguridad social que sirven al sector privado (IMSS) y a los trabajadores del estado (ISSSTE, los seguros de PEMEX y las fuerzas armadas, y las universidades públicas). En 2002 se identifican servicios utilizados en 77 tipos.

Gasto público. Usamos las *Cuentas Nacionales de Salud* publicadas por la SSA, excepto en el caso del IMSS, donde existen discrepancias con otras fuentes

por lo que nos referimos directamente a los reportes financieros publicados por la *Coordinación de Presupuesto, Contabilidad y Evaluación Financiera* de esta institución.

3. Pensiones.

Cobertura. La ENIGH reporta beneficios laborales, incluyendo derechohabencia al IMSS o ISSSTE, para los trabajadores activos, pero no para los pensionados retirados. Podemos imputar, por ello, beneficios recibidos del gasto público para los trabajadores activos. En 2002 la ENIGH reporta por primera vez si un trabajador tiene una cuenta individualizada en el nuevo sistema de pensiones (AFORE), y utilizamos esta información para imputar la contribución federal a la misma. La imputación de las transferencias públicas para financiar pensiones en curso (bajo la ley anterior), en beneficio de los pensionados actuales, no es posible por medio de la ENIGH ya que esta fuente no reporta el origen institucional del ingreso recibido por pensión. Para obtener una imputación parcial usamos la información sobre pensionados (población que recibe ingresos por pensión) que son también trabajadores en activo y derechohabientes del IMSS o ISSSTE, o cuyo hogar reporta uso de servicios de salud en estas instituciones.

Gasto público. Para los beneficios recibidos por los trabajadores activos consideramos la contribución del gobierno federal a las cuentas de pensiones de los trabajadores afiliados al IMSS, que en la ley de 1995 incluye la "Cuota Social" y la contribución al *Seguro de Invalidez y Vida*. En el caso de los pensionados, consideramos las pensiones en curso de pago bajo la ley anterior del IMSS (1973), y el financiamiento anual del déficit del fondo de pensiones del ISSSTE. Actualmente, ambos son financiados en su totalidad por transferencias del gobierno federal. Dado que no contamos con la información histórica necesaria para poder imputar las contribuciones pasadas de los trabajadores a la seguridad social, no podemos estimar las transferencias netas del gobierno federal para los trabajadores pensionados (que podrían ser negativas para algunos trabajadores). Por ello y por la imposibilidad de identificar la afiliación institucional de los pensionados adecuadamente, en la estimación del efecto de los beneficios totales no incluimos las transferencias en beneficio de los trabajadores pensionados.

4. Oportunidades y PROCAMPO

Cobertura. La ENIGH reporta el ingreso recibido por los hogares por concepto de transferencias de *PROCAMPO* (desde 1994) y de *Oportunidades* (desde 2000

se identifican los estudiantes becados por el programa, pero las transferencias se reportan por primera vez en 2002).

Gasto público. Las transferencias por estos conceptos reportadas en la ENIGH 2002 representan, en ambos casos, aproximadamente 80% de las transferencias ejercidas reportadas por el gobierno federal. Para tomar en cuenta el efecto redistributivo de estas transferencias en forma consistente con los otros rubros analizados, al incluir estas transferencias en el total ajustamos estos ingresos al nivel reportado en esta última fuente.

5. Subsidio Eléctrico Residencial

Cobertura. La ENIGH reporta el gasto de los hogares en energía eléctrica residencial, y en 2002 distingue entre hogares con y sin un contrato formal para la recepción de este servicio. En contraste con el gasto en su totalidad, esta fuente *sobre reporta* este gasto en relación a los registros administrativos del gobierno federal (CFE) por un factor de casi dos. Esto puede explicarse por el hecho que la ENIGH pregunta por el gasto mensual, pero los hogares reciben en su mayoría cuentas bimensuales.

Gasto público. Usamos el esquema de tarifas residenciales que cubre a una mayoría de los hogares y cerca de la mitad del gasto residencial en electricidad (tarifa 1), para imputar el consumo eléctrico del hogar (en Kwh.). La gran mayoría del resto de hogares corresponden a las tarifas 1A-1C, que son similares a la tarifa 1. Para estimar costos de provisión asumimos que la tarifa más alta refleja costos marginales, lo que implica un subsidio residencial total cercano al estimado reportado por el gobierno federal (Anexo Estadístico, Tercer Informe de Gobierno, 2003). En 2002 se reformó el sistema tarifario para el consumo eléctrico residencial, creando dentro de cada esquema tarifario tres niveles de tarifas definidas en función del consumo de los hogares en el año anterior, que complica la imputación del subsidio a los hogares a partir de la información de gasto reportada. Por ello hemos estimado la distribución del consumo para 2000, aplicando la tarifa del 2002 a este consumo, bajo el supuesto que la estructura de consumo ha permanecido estable entre estos dos años.