

Economía Moral

20 años del Progres-Oportunidades-Prospera. Hora de decidir su futuro /III

Debate con S. Levy sobre los subsidios alimentarios generalizados que descalifica

Julio Boltvinik

Retomo la serie enunciada en el título. Este año se cumplen 20 del principal programa contra la pobreza, que aunque ha permanecido casi igual, ha tenido tres nombres: Progres-Oportunidades-Prospera (POP). En *Progress and Poverty. Sustaining Mexico's Progres-Oportunidades Program*, Brookings, Washington, 2006 (en español *Pobreza y transición democrática en México*, FCE, 2009), Santiago Levy (SL) aborda los antecedentes del POP, sin ir hacia atrás en el tiempo y describiendo sólo los referidos a educación, salud y alimentación, los tres componentes del acrónimo Progres que él promovió: Programa de Educación, Salud y Alimentación, como si fueran los únicos determinantes de los niveles de vida de la población. Desconoce aquí tanto el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), vigente durante el gobierno de Salinas y en los primeros años del de Zedillo, como Coplamar (con López Portillo). Aunque en *Sin herencia de pobreza* (BID-Planeta, México, 2005) SL, en coautoría con Evelyne Rodríguez, se refiere al Pronasol, lo hace sólo como antecedente de la descentralización de estados y municipios de parte del gasto social:

“Desde... 1988, el Pronasol se convirtió en el principal instrumento para canalizar recursos a estados y municipios para el de-sarrollo de la infraestructura social básica, así como para operar programas sociales... En 1996 se inició la descentralización de estados y municipios de

parte del presupuesto de este programa... y se estableció que 65 por ciento de los recursos del entonces Ramo 26-Solidaridad... se distribuyera sobre la base de una fórmula que incluyó indicadores de pobreza en cada entidad federativa... [y] se aplicaron fórmulas similares en la asignación que los estados hacían a los propios municipios. En 1998 se formalizó este esquema con la creación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Así, actualmente... las decisiones sobre la construcción y ubicación de escuelas, clínicas de salud y caminos rurales... son tomadas directamente por estos niveles de gobierno con participación de las comunidades”. [Añaden en nota al pie]: “La participación comunitaria en las obras... era fundamental. La diferencia central reside en el mecanismo de transferencia de recursos. En Pronasol, estos se distribuían del nivel federal... directamente a los comités de Solidaridad establecidos en cada comunidad. Ahora los recursos se transfieren, por disposición de ley, del ámbito federal al estatal, y de éste al municipal, sobre la base fórmulas expresas” (pp.113-14).

Esta dimensión del gasto social descentralizado, reglamentado y operado por la LCF mediante el FAIS y otros fondos, es un tema muy importante en sí mismo, que SL caricaturiza y ameritaría un análisis a fondo, que hoy no puedo hacer. Volvamos al libro de 2006 de SL en el cual analiza tres aspectos que

denomina: limitaciones de los subsidios alimentarios; logros desiguales en salud y alimentación; y avances analíticos en la política sobre la pobreza. Hoy analizo el primero: describe los programas de subsidios alimentarios vigentes a mediados de los años noventa, identificando cuatro subsidios generalizados y 11 focalizados. SL hace siete comentarios a dichos subsidios (hoy cubro sólo los dos primeros): 1) “Había un desequilibrio en la distribución de los fondos presupuestarios entre áreas urbanas y rurales: más de 75 por ciento del presupuesto se canalizaba a las áreas urbanas donde menos de 40 por ciento de los pobres vivían” (p.5). SL no cita ninguna fuente, ni explica el método en el que se basa para afirmar lo destacado en cursivas. Como saben los lectores de Economía Moral, la distribución urbano-rural de la pobreza que uno identifique, depende de los indicadores y umbrales que utilice. Los minimalistas como SL llegan a conclusiones como la citada en cursivas, pero con el MMIP (Método de Medición Multidimensional de la Pobreza) se llega a una conclusión totalmente opuesta: del total de pobres en el país, en 1996, había 23.5 millones (mill.) de pobres en el medio rural y 60.7 mill. en el urbano. Es decir, los pobres urbanos eran 72 por ciento y los rurales 28 por ciento del total nacional. Entre los pobres extremos y los indigentes (los dos niveles de pobreza más intensos), los porcentajes que vivían en el medio urbano (66 y 58 por ciento) eran mucho más altos que los del medio rural (34 y 42 por ciento). Incluso con la LP de patrimonio del Comité Técnico (CT) que midió la pobreza oficial en el gobierno de Fox, los pobres urbanos en 1996 eran 33.9 mill. (52.5 por ciento) y los rurales 30.6 mill. (47.5 por ciento).

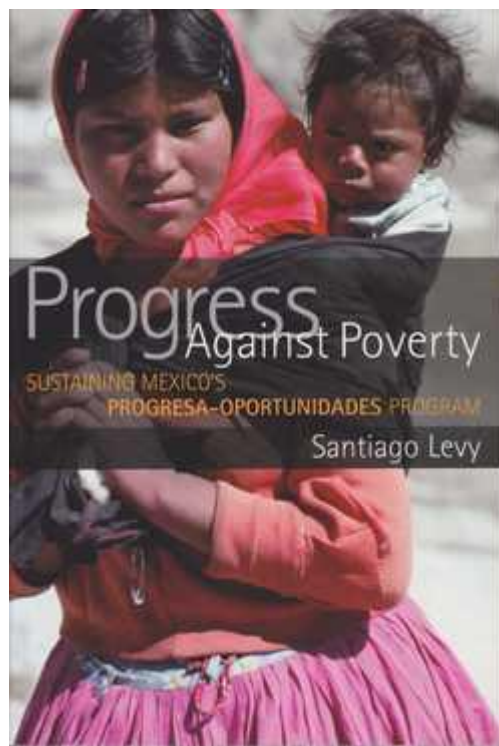


Foto: Portada de uno de los libros de Santiago Levy citados en el texto

2) Había un desequilibrio entre los montos de los subsidios generalizados y los focalizados, con casi 2/3 canalizados a los primeros. SL subraya que “algo más de la mitad del presupuesto la absorbían los subsidios generalizados al pan y la tortilla en áreas urbanas, donde la mayor parte de la transferencia era capturada por hogares no pobres” (Ibíd.) Otra vez, este juicio está basado (aunque el autor no lo explicita) en el supuesto que los pobres extremos urbanos eran sólo entre 4.1 y 10 por ciento de la población urbana en 1984, tal como lo plantea en La pobreza en México (en Felix Vélez, compilador, La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla, FCE-ITAM, 1994, Cuadro 7, p.48). Si la pobreza que queremos reducir o erradicar es tan baja, no tendría mucho sentido utilizar un subsidio generalizado.

Este escrito de SL es la traducción de un informe de consultoría para el Banco Mundial de 1991 (Poverty Alleviation in Mexico, WPS 679, Washington). Su influencia es enorme, al igual que su falsedad. Para clarificar este punto y el anterior, y valorar la descalificación que hace SL de los subsidios generalizados, es necesario precisar en qué consiste el método que SL quería utilizar para medir la pobreza extrema y cuál terminó utilizando. Ello nos permitirá también definir con cuál de las tres LPs del CT es más comparable su medición. SL dice que “los pobres extremos son aquellos cuyo gasto en alimentación es inferior” al costo de la canasta alimentaria (SL, 1994, p.34). Pero como la ENIGH84 no le permitía identificar el gasto no monetario en alimentos, tuvo que modificar el procedimiento empírico y usar el ingreso del hogar en vez del gasto en alimentos (GA). Explica que, dado que éste es siempre menor que el ingreso (Y), “la comparación del costo monetario de la canasta alimentaria con Y subestimaría la pobreza extrema”. Por ello, es necesario incrementar la línea de pobreza extrema (LPE), lo cual hizo en sólo 25 por ciento creyendo que los hogares más pobres tenían un coeficiente de Engel ($E = GA/Y$) de 0.8, es decir, que gastaban en alimentos el 80 por ciento de su Y. SL adoptó, sin saberlo al parecer, lo que he llamado el Método de la Canasta Alimentaria Normativa que consiste en calcular la LP dividiendo el costo de la canasta de alimentos (CCA) entre E ($LP = CCA/E$). El valor de E de los más pobres en México es de 0.5 y no 0.8 como creyó SL. Esta sobreestimación de E es lo que he llamado el Error de Levy. Dado que la LP de patrimonio (LPP) de la Sedeso es la que más se acerca (de las tres oficialmente aceptadas) al método de la CNA, para comparar la medición de SL y la del CT debe hacerse con la LPP. En conclusión, en 1996 había más pobres en el medio urbano que en el rural y la pobreza urbana (comparable con la de SL, era del 61.9 por ciento, y no de 4.1 por ciento o 10 por ciento (Véase el Cuadro 4, p. 235, de Cortés et al. Evolución y

características de la pobreza en México en la última década del siglo XX, en M. Székeley, Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México, Sedesol, 2005.)

www.julioboltvinik.org

julio.boltvinik@gmail.com