

# Economía Moral

20 años del Progres-Opportunidades-Prospera. Hora de decidir su futuro /IV

Continúa mi debate con Santiago Levy sobre los subsidios alimentarios

Julio Boltvinik

**E**n la entrega del 13/10/17 critiqué los dos primeros comentarios (de siete) que Santiago Levy (SL) hace sobre los subsidios alimentarios que estaban en vigor antes de la puesta en marcha del Progres-Opportunidades-Prospera en 1997. Los cinco comentarios restantes son: 3) Es muy difícil entregar subsidios alimentarios en especie a la población dispersa en muy pequeñas localidades. Por ello, pocos beneficios llegaban a los residentes rurales, dice. Aunque sus datos son casi idénticos a los del Censo de 2000, los presenta como datos aproximados de 1995: 2.7 millones vivían en 150 mil localidades de menos de 100 habitantes; un monto adicional de 7.8 millones residían en 33 mil localidades entre 100 y 500 habitantes (p.5, *Progress Against Poverty*, Brookings, Washington, 2006; en español: *Pobreza y transición democrática en México*, FCE, 2009). Omite señalar que los 10.5 millones (mill.) (suma de 2.7 y 7.8) son sólo 42.5 por ciento de los 24.7 millones de habitantes del medio rural (localidades de menos de 2 mil 500 habitantes). También omite señalar que esas localidades muy pequeñas son las que suelen carecer de escuela y/o clínica y que, por tanto, quedaron excluidas del Progres-Opportunidades-Prospera durante muchos años), porque las condicionalidades de asistir a la escuela y a la clínica no se podían aplicar. 4) Una parte significativa del presupuesto era absorbido por los gastos administrativos de las secretarías y organismos. 5) Había poca coordinación entre agencias, lo cual generaba duplicación de esfuerzos y, en el caso de subsidios focalizados dificultades en la

identificación de hogares pobres por las diferentes metodologías usadas. Como consecuencia de la concentración de recursos en el medio urbano, grandes errores de inclusión y exclusión y los problemas logísticos para llegar a áreas rurales remotas, añade Levy, casi 60 por ciento de todas las familias rurales pobres no recibían ningún apoyo alimentario del gobierno en 1995 (p.6).

6) Los programas de subsidios alimentarios eran administrados en forma independiente de las intervenciones nutricionales y de salud, y no se focalizaban bien a los miembros más vulnerables (niños de menos de dos años y mujeres embarazadas y lactantes). Estas deficiencias redujeron el impacto en los pobres, pues en muchos casos aumentar los alimentos disponibles no se traducía en mejor nutrición y condición de salud de todos los integrantes de los hogares. Esta afirmación la explica a) distinguiendo desnutrición de malnutrición (ésta se refiere a un desequilibrio entre nutrientes, mientras aquélla refleja una ingesta insuficiente), b) señalando las insalubres condiciones en la que, a veces, viven los pobres (incluyendo la ausencia de agua potable, drenaje y similares); y c) por la desigualdad alimentaria al interior del hogar. La conciencia de SL sobre el papel del sanitarismo en la buena nutrición y salud no se reflejó en el diseño del POP (que no incluye estos aspectos). 7) La operación de los programas y su impacto no estaban sujetos a evaluación sistemática; en conjunto, las secretarías y organismos operaban con gran

discrecionalidad y poca rendición de cuentas. (p.7)

SL termina su valoración de los subsidios alimentarios, analizándolos como programas de transferencias de ingresos a los pobres. Dada la muy desigual distribución del ingreso y del consumo, los subsidios alimentarios (y en general los subsidios al consumo) son un mecanismo muy ineficaz e ineficiente para transferir ingreso, dice. Son ineficaces por dos razones: a) Incluso si el subsidio es completo (el bien es gratuito) la cantidad consumida es finita, limitando el monto de la transferencia de ingreso recibida por los pobres. b) Si el subsidio no es completo (el alimento tiene un precio positivo) el tamaño del subsidio recibido por los hogares pobres está limitado por su ingreso y por la necesidad de gastar en otros bienes y servicios. La ineficiencia de los subsidios alimentarios para transferir ingresos deriva, según SL, del hecho que una pequeña proporción del gasto total de un hogar de altos ingresos en un alimento específico, puede exceder, en términos absolutos, una alta proporción de gasto en el mismo alimento por un hogar pobre, lo que implica que una gran parte del subsidio es capturado por los grupos de ingresos medios y altos. De aquí deriva la razón para crear el Progreso:



Portada del libro de Araceli Damián

En la medida que no había otro mecanismo para transferir ingreso a los pobres, los programas alimentarios existentes desempeñaban un importante papel de ayuda a los hogares pobres que sí los recibían. No corregir las desigualdades de la distribución del ingreso (y por tanto del consumo alimentario) no era una opción. El desafío no era eliminar los programas, sino remplazarlos con otro instrumento que fuese más efectivo para transferir ingresos a los pobres y que tuviera mayores impactos positivos en su estado de salud y de nutrición” (pp.7-8).

Hay dos hechos que SL ignora: 1) la intervención del Estado en la redistribución del ingreso no es sólo por la vía del gasto, sino por el conjunto impuestos-gasto. Lo que cuenta son las transferencias netas (impuestos menos subsidios) otorgadas. Si el hogar promedio del decil 10 (10 por ciento de mayores ingresos) recibe subsidios alimentarios por mil pesos y paga impuestos por 2 mil, recibirá una transferencia neta negativa de mil pesos; si el hogar promedio del decil 1 (10 por ciento más pobre) recibe subsidios de 500 pesos y paga impuestos de cien, recibirá una transferencia neta positiva de 400 pesos. El sistema fiscal será redistributivo

hacia los pobres. 2) La historia reciente del país. Martín del Campo y Calderón Tinoco (Reestructuración de los subsidios a productos básicos y modernización de la Conasupo, en C. Bazdresch et al. (compiladores), México, auge, crisis y ajuste, FCE, 1993), muestran que los subsidios alimentarios bajaron mucho en los años 80 (85 por ciento entre 1983 y 1986), se recuperaron después de 1986, pero aun así terminaron siendo sólo 63 por ciento del nivel de 1983. El nivel absoluto (103.6 mil millones de pesos de 1983) en subsidios alimentarios en 1996, que SL presenta en el Cuadro I.1), era la mitad del nivel de 1983 (218 mil millones) (cuadro 12, p.113) con una población mayor. Al respecto, Araceli Damián escribió:

Con la idea de que los subsidios generalizados se estaban filtrando hacia los más favorecidos, el gobierno empezó a sustituirlos por un programa focalizado a grupos específicos... [Para] evaluar si el subsidio a la tortilla para grupos específicos representaba un mecanismo más eficiente para llegar a la población pobre, Cornia y Stewart (1995) comparan, para el caso de México, la eficiencia del subsidio general a la tortilla con el subsidio focalizado. Estos autores miden dos tipos de errores... El error F [conocido también como error de exclusión) se refiere a la falla en llegar a la población objetivo... Con el programa de subsidio a la tortilla para grupos específicos, entre 88 y 90 por ciento de la población objetivo no recibió el subsidio, en comparación con 54 por ciento con los subsidios generales... El aumento en el error F se debe a que el programa focalizado de subsidio a la tortilla no logró llegar a 73 por ciento de la población pobre de las áreas urbanas, mientras que el subsidio general al maíz cubrió a todos los pobres de las áreas urbanas". (Cargando el ajuste: los pobres y el mercado de trabajo en México, El Colegio de México, 2002, 349 pp.).

Faltaría discutir otros subsidios (transporte público, electricidad, etcétera) y

analizar tasas negativas del IVA como instrumento de subsidio a bienes y servicios.

[www.julioboltvinik.org](http://www.julioboltvinik.org)

[julio.boltvinik@gmail.com](mailto:julio.boltvinik@gmail.com)