



**DESARROLLO, POBREZA Y POLÍTICA  
SOCIAL EN MÉXICO**



*Textos de Julio Boltvinik*



**HILARIO BARCELATA CHÁVEZ**  
*Compilador*

eumed.net., Universidad de Málaga

## **POBREZA, DESARROLLO Y POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO**

Textos de Julio Boltvinik

**HILARIO BARCELATA CHÁVEZ**

Compilador

1ª Edición. 2012

ISBN-13: 978-84-15547-74-7

eumed.net. Universidad de Málaga.

Málaga, España.

D.R.© Julio Boltvinik, Hilario Barcelata Chávez.

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra –incluido el diseño tipográfico y de portada– sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito del editor.



**INDICE**

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>5</b>
<b>PRIMERA PARTE. TEORÍA Y CONCEPTOS SOBRE LA POBREZA</b>	<b>7</b>
El error de Levy	9
Pobreza de tiempo	12
Pobreza y medio ambiente	15
Varas para medir la pobreza	19
Pobreza urbana y rural en México	22
La canasta normativa de satisfactores esenciales (CNSE)	24
Una teoría de las necesidades humanas	27
¿qué necesitan los hogares del país?	31
Percepciones y necesidades de la población	35
Evolución de los salarios mínimos y medios	38
¿menos pobreza sin alza salarial?	40
Estructura económica y hogares	43
La pobreza ignorada	46
Problemas de medición de la pobreza	49
Fox: sin voluntad para el cambio	53
Hacia una teoría de la pobreza rural	57
Pobreza. Verdad técnica y verdad oficial	60
Geografía de la pobreza en México	64
Pobreza urbana y rural en México	66
77 por ciento de pobres, según el método del comité técnico	69
Derecho a no ser pobre y medida oficial de la pobreza	72
Violación oficial de los derechos humanos	75
Dimensiones de la pobreza en México	79
Derbez y la ley agrícola de EU	82
¿por qué son pobres los campesinos?	85
El campo no aguanta más	88
La pobreza en Michoacán	91
Concepto y medición de la pobreza	96
Medición de la pobreza	102
La pobreza en México	105
El spot mayor	108
Incredulidad justificada	111
<b>SEGUNDA PARTE: DESARROLLO POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO</b>	<b>115</b>
Evaluación del desarrollo nacional, 1970-2000	117
Progreso social en México 1980-2000	120
¿es viable la banca social?	123
La política social en el PEF 2001	127
Bienestar social en México al fin del milenio	130
De la filantropía al desarrollo social	134

Estrategias de desarrollo social	137
Gobierno y desarrollo social	141
Las políticas públicas desde la izquierda	144
Evolución de los salarios mínimos y medios	148
¿menos pobreza sin alza salarial?	150
Salarios mínimos y pobreza	153
Atrofia en vez de desarrollo.	157
Ley de desarrollo social	160
<b>TERCERA PARTE. REFORMA FISCAL</b>	<b>165</b>
IVA y pobreza	167
Bases para reformar el IVA	171
Bases adicionales para la reforma del IVA	174
PRD: reforma fiscal progresista	176
Diálogo PRD-SHCP	180
Los ricos no pagan impuestos	184
¿Reforma fiscal contra los ricos?	189
Hacienda se defiende	192
Para refutar a la SHCP	195
Distribución del excedente y reforma fiscal	198
Gravar el lujo	202
Otra vez el IVA	206
Dar a ricos; quitar a pobres	209
Generalizar IVA,	212
Guerra fiscal	215

## INTRODUCCIÓN.

En México hay una profunda concentración de la riqueza, de manera que unos cuantos detentan el poder económico y gozan de los privilegios del bienestar, mientras que otros, millones -más de la mitad de la población- viven en la pobreza extrema o cuando menos, en la pobreza a secas.

Este fenómeno propicia, entonces, una profunda desigualdad social y económica, que no sólo nos remite a un drama nacional, sino también se convierte en una obstáculo innegable, para el desarrollo del país.

Esta problemática ha sido abordada con profundo rigor y honestidad científica por Julio Boltvinik, cuyos conocimientos y experiencia permiten considerarlo un especialista en la materia y uno de los profesionales con mayor autoridad sobre este ámbito de estudio.

Este libro compila parte importante del trabajo de Boltvinik, con la finalidad de ofrecer un amplio panorama sobre la presente situación de la pobreza en nuestro país, así como las teorías y conceptos cruciales sobre el tema y los esfuerzos por diseñar una política social y una política fiscal, que contribuya a resolver las desigualdades y los rezagos sociales

Todos los textos seleccionados fueron publicados por el periódico La Jornada, en el período que va del año 2000 al año 2003, en la conocida columna de Boltvinik que aparece bajo el nombre de La Economía Moral.

El libro se está dividido en tres partes, en cada una de las cuales se ha agrupado textos de acuerdo a tres grandes temáticas.

En la primera se han agrupado textos referidos a la teoría y conceptos sobre la pobreza. En esta sección, se aborda la problemática de la inequidad social, como resultado de múltiples factores, no sólo de la falta de crecimiento de la economía nacional, también de la forma en que se ha conseguido el crecimiento cuando lo ha habido. Por desgracia, nuestra forma de organización social (que implica una forma específica de organización económica) produce resultados socialmente inaceptables porque en el origen, su dinámica mantiene y alienta la falta de libertad para acceder satisfactores mínimos y reproduce un proceso, que se vuelve permanente, de pérdida de oportunidades de gran parte de la población para mejorar su bienestar y ya no se diga para transformar los medios y el entorno que le sirven para modificar sus condiciones de vida.

En la segunda parte se agrupan textos sobre la política social en México. En el contenido, el lector encontrará un análisis que le permitirá adquirir una visión de conjunto sobre la evolución del desarrollo social en México, de los distintos enfoques y acciones concretas de política social que se ha implementado en el país y de los factores que las han influido.

En la tercera parte se han artículos que permiten ofrecer una visión amplia y documentada de las perspectivas de la reforma fiscal en México. Julio Boltvinik ha participado activamente en el debate sobre este tema y ha contribuido al análisis de la reforma fiscal, de manera muy importante. Los trabajos que aquí se recogen, contienen, precisamente sus reflexiones en torno a este polémico tema en los cuales se identifica el intento del gobierno federal de instrumentar una reforma fiscal basada fundamentalmente en la idea incrementar la tasa del impuesto al valor agregado (IVA), bajo el argumento de que los regímenes de exención con los cuales opera, provocan una pérdida fiscal muy importante. Además, de que este impuesto tiene la particularidad de ser poco costoso en términos de su administración, porque cuesta poco cobrarlo y produce altos ingresos públicos. Sin embargo, la tasa de cero y la

exención del pago de este impuesto en una amplia diversidad de artículos de consumo, cumple una función social de carácter redistributivo muy importante, pues está basado en la idea de cobrar tasas más altas a aquellos bienes que consumen las personas de más altos ingresos y tasas más reducidas a aquellos que son consumidos por personas de bajos ingresos. Los intentos por aprobar las reformas a las leyes fiscales hasta el momento no han tenido éxito, fundamentalmente porque se ha desatado una polémica muy fuerte en este sentido y un amplio debate que ha propiciado la aparición de importantes estudios sobre la inviabilidad social de propuestas de éste tipo y la necesidad de plantear una reforma con otra enfoque. La idea de una compilación de esta naturaleza surge del uso que de estos textos he venido haciendo para el cursos que imparto en diversas universidades del país, en donde es obligada la revisión de estos temas y la lectura de los textos de este autor. Este esfuerzo responde al interés por integrar un conjunto disperso de lecturas necesarias para el estudio y análisis de este tema y ponerlo al alcance de los estudiantes, facilitando su acceso y uso, pero al mismo tiempo para nutrir el conocimiento general de cualquiera que esté interesado y preocupado por la problemática nacional.

## **PRIMERA PARTE**

# **TEORÍA Y CONCEPTOS SOBRE LA POBREZA**





## EL ERROR DE LEVY

En las campañas políticas de los tres principales candidatos hay pocas coincidencias. Una de ellas, sin embargo, es que los tres han prometido que lucharán enconadamente contra la pobreza. Hoy analizo cómo algunas de las orientaciones importantes de la lucha contra la pobreza en este gobierno están basadas en un principio ideológico y en un error de cálculo. Las orientaciones que analizaré son: 1. la prioridad otorgada a la pobreza extrema en el medio rural en detrimento de la pobreza extrema en el medio urbano y en detrimento de la pobreza no extrema o moderada en todo el país; y 2. la orientación que consiste en combatir la pobreza extrema a través del otorgamiento de cheques, que contrasta fuertemente con la posibilidad de enfrentarla vía medidas de política económica, como una política de recuperación de los salarios reales.

Pensamiento neoliberal, que ha sido plasmado en el Consenso de Washington y en la Nueva Agenda de Pobreza, ambos definidos por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional e indirectamente por el gobierno de Estados Unidos, la igualdad de oportunidades y la libertad son los valores fundamentales. Se piensa que la pobreza extrema, concebida sobre todo como hambre, es una condición que impide a los individuos participar en el juego del mercado. Por ello, resulta una obligación del Estado (casi la única que tiene en un mundo en el que el mercado lo hace todo), eliminar este tipo de pobreza para colocar a todos los individuos en posibilidades de jugar este juego. Con ello, se supone, se lograría la igualdad de oportunidades. La pobreza moderada, en cambio, no le atañe al Estado combatirla, ya que es una condición que no impide a los individuos participar en el mercado. La premisa reduce la población objetivo de las políticas de lucha contra la pobreza a los pobres extremos. En esta ocasión no debatiré sobre la premisa.

Veamos el diagnóstico en que se fundamenta. Este fue realizado por Santiago Levy, el actual subsecretario de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda, realizado en 1991 para el Banco Mundial, en el cual sostuvo que la pobreza extrema en México es un problema predominantemente rural y que afecta a una proporción pequeña de la población nacional (alrededor de 20 por ciento en 1984). Veamos cómo llegamos a estas conclusiones.

Levy define, en congruencia con el concepto neoliberal de la pobreza extrema, a los "extremadamente pobres como aquellos cuyo gasto en alimentación es inferior al costo de la canasta normativa alimentaria". Es decir, los que no pueden alimentarse adecuadamente. Sin embargo, como no tenía datos completos de gasto alimentario de los hogares, no pudo calcular cuántos hogares eran pobres comparando su gasto por persona contra el costo por persona de la canasta de alimentos. Lo que hizo fue, entonces, definir como línea de pobreza extrema (es decir el ingreso por persona mínimo para no ser pobre extremo) el producto de multiplicar el costo de la canasta de alimentos por 1.25. Usar este factor equivale a suponer que los hogares más pobres gastan 80 por ciento de su ingreso en alimentos crudos, supuesto que Levy justifica apoyándose en dos autores británicos que no se refieren a México. La información de las encuestas de ingresos y gastos de los hogares (ENIGH) ha mejorado sustancialmente. Levy trabajó con la de 1984, que al parecer era la última disponible cuando realizó su estudio. La base de datos de la ENIGH de 1996, a diferencia de la de 1984, permite calcular el gasto corriente total (monetario y no monetario) en alimentos y su proporción respecto al gasto total. En la de 1984 sólo estaba disponible el desglose del gasto monetario. He corregido los datos de la ENIGH para dejar en cada hogar únicamente los regalos recibidos (que son los que

efectivamente consume el hogar) y he restado los regalos otorgados tanto en especie como en dinero (que habrán de consumir otros hogares). El resultado obtenido es que la proporción del gasto total que los hogares dedican a alimentos (lo que entre los economistas se conoce como el coeficiente de Engel) es, para el conjunto de hogares del país, de 32.8 por ciento, por arriba de 30.7 por ciento que resultaría de tomar los datos de la publicación. Si formamos grupos de 10 por ciento de las personas cada uno (lo que en estadística se denominan deciles), el grupo o decil más pobre gasta 57 por ciento de su ingreso total en alimentos. Esta proporción desciende a medida que ascendemos por los deciles de la siguiente manera: 51 por ciento en el decil 2.48 por ciento en 3.45 por ciento en 4.44 por ciento en 5 y 42 por ciento en el 6. En la elección de grupo para elegir el coeficiente de Engel hay dos posturas. La postura del Banco Mundial y de Levy es elegir los deciles más pobres. La postura de la CEPAL es elegir el decil de menores ingresos entre aquellos que cumplen con el requisito de gastar en alimentos una cantidad igual o mayor que el costo de la canasta alimentaria. En el primer caso, si tomamos el promedio de los tres primeros deciles, el coeficiente de Engel sería de 50 por ciento. En el segundo caso, es el decil 6 el primero que, en promedio, tiene un gasto en alimentos superior a la canasta alimentaria usada por Levy (que es una de las canastas definidas en Coplamar en 1981), por lo que habría que elegir su coeficiente de Engel de 42 por ciento. Por tanto, el coeficiente de Engel adecuado para aplicar la definición de pobreza extrema de S. Levy es o 50 por ciento o 42 por ciento, lo que significa que la línea de pobreza extrema, de acuerdo con la propia definición de Levy, debería resultar de multiplicar el costo de la canasta alimentaria por 2 o por 2.4, y no por 1.25 como lo hizo Levy. Este es el error de Levy.

Las dos conclusiones básicas del autor, que la pobreza extrema es predominantemente rural y que afecta a una proporción pequeña de la población, y las implicaciones de política que de aquí se derivan, estaban sustentadas en este error. En la gráfica uno presentamos los resultados comparativos de calcular la pobreza en México en 1996 (año más reciente para el cual es posible hacer esto), con base en las siguientes líneas de pobreza extrema: 1. la usada por Levy; 2. la corregida usando la opción que el propio Levy prefiere, es decir con el coeficiente de gasto en alimentación de los más pobres (50 por ciento), a la que llamamos Levy corregida; 3. con la línea de pobreza extrema que usa el Progreso, que es igual al costo de la canasta de alimentos, es decir que supone que los hogares gastan ciento por ciento de su ingreso en alimentos; 4. la línea de pobreza extrema de la CEPAL, que parte de una canasta alimentaria más generosa que la de Coplamar, pero supone, como el Progreso, que ciento por ciento se gasta en alimentos; 5. el cálculo de la pobreza extrema que resulta de comparar directamente, tal como lo señala la definición adoptada por Levy, el gasto alimentario per cápita de cada hogar contra el costo de la canasta de alimentos de Coplamar. Como se aprecia, la pobreza extrema resultante va desde 15 por ciento de la población nacional con el criterio del Progreso, a 20 por ciento con la línea original de Levy, a 29 por ciento con la de CEPAL, a 39 por ciento con la línea de Levy corregida, a 54 por ciento con el cálculo directo del gasto contra el costo de la canasta. En todos estos cálculos, se aplica la misma definición: es pobre extremo el que no puede alimentarse correctamente. En todos ellos menos en el de la CEPAL se usa la misma canasta: la de Coplamar, que incluye sólo 33 alimentos y una sola bebida, la leche. Es decir, es una canasta sumamente austera que no toma en cuenta el consumo de otras bebidas y que excluye alimentos tan básicos como el queso. Las grandes diferencias están en los supuestos sobre la proporción del ingreso que se dedica a alimentos. Sin embargo,

en la última opción no tiene que hacerse ningún supuesto, por lo cual es éste, sin duda, el cálculo correcto. Los demás pecan por adoptar supuestos no realistas; este es claramente el caso de Progresá, Levy y Cepal que suponen proporciones del gasto en alimentos de ciento por ciento o de 80 por ciento. Incluso el Levy corregido tiene el problema de haber adoptado el coeficiente de Engel promedio de los tres deciles, cuando identifica casi cuatro deciles como pobres. Es claro, entonces, que el único cálculo correcto es el del gasto en alimentación. Con éste se desmiente categóricamente la primera conclusión de Levy: la pobreza extrema no afecta a una pequeña minoría de alrededor de la quinta parte, si no a más de la mitad de la población nacional. De aquí se deriva inevitablemente la conclusión que la orientación adoptada de enfrentar la pobreza extrema con el envío de cheques a las personas es inviable, ya que habría que enviárselos a más de la mitad de la población. Que el camino pasa inevitablemente por la adopción de medidas diferentes de política económica, particularmente por lo que respecta a los salarios reales de la población y al acceso de los microempresarios y empresas asociativas de los pobres al crédito bancario y a la asistencia técnica y de comercialización.

En cuanto a la segunda conclusión de Levy, podemos apreciar que mientras con las líneas de pobreza extrema del Progresá y de Levy, la pobreza extrema es, en efecto, predominantemente rural (alrededor de dos tercios de los pobres extremos estarían localizados en este ámbito); esto deja de ocurrir con las líneas de pobreza corregida de Levy y con la de CEPAL, que arrojan una distribución casi por mitades de los pobres extremos en ambos medios. Por último, con el cálculo correcto, el del gasto alimentario, el predominio se invierte y 60 por ciento de los pobres extremos viven en las ciudades contra el 40 por ciento en el campo. Con esto se desmiente la segunda conclusión de Levy: que el problema de la pobreza extrema es un problema predominantemente rural. Resulta evidente, pues, que hay un serio y grave problema de pobreza extrema también en las ciudades del país. Si aplicamos las mismas proporciones de 1996 al año 2000, cuando la población mexicana ha llegado a 100 millones, de los 54 millones de pobres extremos poco más de 32 millones viven en las ciudades y poco menos de 22 millones en el campo.

De la conclusión de Levy que el problema de la pobreza extrema es un problema predominantemente rural, se derivó a lo largo de este sexenio, pero sobre todo a partir de 1997, una política sistemática de reducción de los apoyos a los pobres extremos de las ciudades. Se eliminó el subsidio generalizado a la tortilla y se han ido reduciendo las coberturas de Liconsa y Fidelist. A la par, buena parte de los recursos adicionales se orientaron al Progresá, programa emblemático del sexenio, que sólo actúa en el medio rural. Esto es, por lo que hemos mostrado, un grave error basado en el error de Levy. Los candidatos deben asumir el diagnóstico correcto y, en consecuencia, proponer orientaciones para que en la lucha contra la pobreza extrema también se beneficie a los pobres extremos del medio urbano que son la mayoría.

## **POBREZA DE TIEMPO**

### **El tiempo, recurso esencial**

El enfoque dominante de la pobreza la concibe como la limitación de recursos financieros que impide a los hogares satisfacer sus necesidades básicas (con harta

frecuencia reducidas a la alimentación). Con este enfoque, resultan en igualdad de condiciones (ambos pobres y con la misma intensidad de la pobreza, suponiendo que la línea de pobreza per cápita sea superior a mil 500 pesos por persona) los dos hogares hipotéticos siguientes: el de Juana, que vive sola con su hijo de 2 años, y el de Candelaria, que vive con Pedro y su hija de 2 años; Juana gana 3 mil pesos al mes, Pedro gana 4 mil 500 pesos al mes y Candelaria se dedica al hogar. Juana no tiene quién le cuide a su hijo y para ir a trabajar lo deja amarrado. Es evidente que, a pesar de que ambos hogares tienen el mismo ingreso per cápita, media entre ellos una diferencia abismal. El concepto que puede dar cuenta de esta diferencia es la pobreza de tiempo. Juana carece de tiempo para atender las dos demandas que confronta: cuidar a su hijo y obtener ingresos para satisfacer las necesidades de ambos. Las opciones de pagarle a alguien para que cuide al niño, o llevarlo a una guardería, están fuera de su alcance, dado su bajísimo ingreso y su falta de acceso a una guardería institucional.

La vida humana tiene lugar en el tiempo. Lo bueno y lo malo de ella ocurre en el tiempo: el trabajo obligado, pesado o aburrido, lo mismo que los juegos y el erotismo. Una primera reacción de algunos lectores puede ser de duda. Les puede parecer que en sociedades donde la pobreza es generalizada, donde hay incluso malnutrición en amplia escala, preocuparse por el tiempo resulta un lujo. Después de una breve reflexión, sin embargo, se percatarán que uno de los diez mandamientos se refiere a la obligación de descansar un día a la semana (descanso que incluye a los esclavos y a las bestias); que una parte central de las luchas obreras de los siglos XIX y XX se estructuraron alrededor de la limitación de la jornada diaria de trabajo, y que a los trabajadores que estallaron huelgas reprimidas brutalmente en muchos países no les pareció que pelear por un poco de tiempo libre era un lujo. Que la jornada máxima de ocho horas, las vacaciones y el día de descanso obligatorio fueron establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917.

### **Las fuentes de bienestar**

El bienestar de los hogares y de las personas depende de las siguientes seis fuentes: 1) el ingreso corriente (monetario y no monetario); 2) el patrimonio familiar, concebido como el conjunto de activos y bienes durables que proporcionan servicios básicos a los hogares (vivienda y equipamiento doméstico esencial); 3) los activos no básicos (incluye los ahorros, los bienes inmuebles diferentes a la vivienda en la que moran los miembros del hogar, los negocios propios, etc.) y la capacidad de endeudamiento del hogar; 4) el acceso a bienes y servicios gratuitos; 5) el tiempo disponible para descanso, trabajo doméstico, educación y recreación; 6) los conocimientos de las personas, concebidos no como medio para la obtención de ingresos, sino como satisfactores directos de la necesidad humana de entendimiento.

Los tres primeros rubros representan los recursos económicos privados, el primero en forma de flujo y los dos siguientes en forma de acervos (stocks). El cuarto es el flujo del recurso económico público (el llamado salario social). Los cuatro primeros rubros representan los recursos económicos expresables en términos monetarios (ingresos y riqueza privados, y gasto público), mientras los dos últimos tienen sus propias unidades de medida, en mi opinión no reductibles a montos de valor

monetario. Es decir, recursos económicos, tiempo libre y conocimientos, son las tres dimensiones irreductibles de las fuentes de bienestar<sup>1</sup>.

Ingresos corrientes bajos pueden ser sustituidos por desahorro de los activos no básicos o por endeudamiento, sin afectar la satisfacción presente de otras necesidades, pero no por disminuciones de los activos básicos, ya que en este caso tal satisfacción sí se ve afectada. Si disminuyo mis ahorros bancarios (activo no básico) puedo mantener mi consumo privado corriente. Pero si empeño (o vendo) la televisión, el refrigerador o la cama, lo que gano en liquidez lo pierdo en servicios básicos proporcionados por estos activos. Los miembros de un hogar pueden sacrificar su tiempo libre o el que dedican a labores domésticas para obtener más ingresos, aceptando un segundo trabajo o trabajando horas extras. Con ingresos corrientes más altos se puede sustituir la falta de acceso a servicios gratuitos (por ejemplo, pagando por la educación y la atención a la salud privadas) y la carencia de patrimonio familiar (rentando una casa o departamento amueblado). Sin embargo, esta sustituibilidad tiene límites. La falta de tiempo libre y la ignorancia no pueden ser compensadas con más ingresos.

Como síntesis de lo dicho hasta ahora, podemos señalar que el bienestar social está determinado por seis fuentes cuyo nivel, distribución y evolución temporal pueden ser diversos, ya que sus determinantes también lo son. Que, por tanto, en el estudio de la evolución del bienestar en una sociedad es necesario tomar en cuenta estas diversas fuentes y determinantes del bienestar humano. La medición de la pobreza sólo por ingresos supone un reduccionismo que lleva implícito un modelo de hogar en el que no hay trabajo doméstico y de un modelo social en el cual el Estado sólo hace funciones de policía.

Por las razones precedentes, en el desarrollo del Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) he tomado en cuenta, en la medida de lo posible y con las limitaciones que impone la información disponible, todas las fuentes de bienestar<sup>2</sup>. Las carencias de cada fuente pueden dar lugar a pobrezas específicas. En la práctica del MMIP, las pobrezas originadas por la insuficiencia de las fuentes de bienestar 3, 4 y 6 (patrimonio básico, acceso a servicios gratuitos y conocimientos) se combinan para determinar la pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Por su parte, la pobreza de tiempo se integra con la pobreza de ingresos, en lo que constituye la pobreza ingresos-tiempo, y ésta se combina con la pobreza por NBI para obtener la pobreza por el MMIP o pobreza integrada.

### **De tiempos a tiempos**

La sentencia bíblica "ganarás el pan con el sudor de tu frente", refleja el estigma asociado al trabajo, que es aplicable tanto al trabajo doméstico como al extradoméstico. Salvo unos pocos afortunados que, aun cuando trabajamos impulsados por la necesidad de sobrevivir, podemos llevar a cabo trabajo creativo, o para algunos privilegiados que no tienen que trabajar, para la inmensa mayoría de la humanidad el trabajo es sobre todo un medio para subsistir. Para ellos, el tiempo se estructura en tiempo necesario (u obligado) y tiempo libre. Es en éste donde hay alguna posibilidad de realización para la mayoría. En el primero son esclavos de los supervisores (o de las cadencias de la línea de producción) o de las necesidades de

---

1 El ser humano, dotado con las capacidades que desarrolló a lo largo de su vida, despliega su vida en el tiempo, apoyándose en la herencia de las generaciones que le precedieron y en los recursos económicos a que tiene acceso.

2 Para una explicación del MMIP véase Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Siglo XXI editores, 3ª edición, 2002.

los niños y los adultos del hogar. Sólo al salir de la fábrica, del comercio, de la oficina o de las rutinas del hogar están ante la posibilidad de elegir qué hacer con su vida<sup>3</sup>. Podemos asignar las 24 horas del día en las siguientes categorías de uso del tiempo:

Sueño, alimentación y aseo (ocho horas de reposo para el común de los adultos más un par de horas para alimentación y aseo, da unas 10 horas) los siete días de la semana. Se trata de tiempo necesario aun cuando se disfrute llevándolas a cabo.

Trabajo extradoméstico, incluyendo los tiempos de traslado, que constituyen también tiempo necesario. La jornada diaria suele ser de ocho horas. Si se suman los tiempos de traslado se puede llegar -sobre todo en las ciudades muy grandes o el trabajo en lugares alejados en el campo- a 10 y hasta 12 horas diarias. La semana de trabajo suele ser de seis o cinco días a la semana, aunque hay quien trabaja los siete días. Las vacaciones en México suelen ser muy cortas (una semana al año) o no existir (a pesar de la norma legal).

Trabajo doméstico, que es también tiempo necesario que se puede sustituir parcialmente contratando personal. Las jornadas son variables e intermitentes, con tiempos de espera (descanso) a lo largo del día que constituyen tiempo libre restringido, que no permite emprender actividades que requieren varias horas consecutivas, como tomar un curso fuera de casa, aunque sí permite leer o ver la televisión. Suele ocupar los siete días de la semana en los estratos de bajos ingresos. Los estratos altos suelen contratar ayuda doméstica que lleva a cabo el grueso de las actividades, aunque surgen nuevas actividades (como llevar los niños a la escuela, a clases vespertinas o al médico) y se intensifican otras (las compras y pagos).

Tiempo de estudio. Es tiempo necesario hasta cubrir la educación básica y cuestión de elección a partir de ahí. Esta actividad ocupa buena parte del día y requiere también un tiempo de traslado. Suele llevarse a cabo en establecimientos formales cinco días a la semana, con largos periodos de vacaciones.

Tiempo libre. Se suele dedicar a la interacción social y a la recreación. Ver la televisión, leer, visitar a familiares, ir a fiestas o reuniones, jugar, hacer ejercicio. Por definición, tiempo no obligado. En días de trabajo extradoméstico y estudio suele ocupar pocas horas, pero puede concentrarse en días de descanso y en vacaciones.

### **Pobreza de tiempo**

Cuando los miembros del hogar logran balancear los diferentes usos de su tiempo de tal manera que todos gozan de tiempo libre y pueden interactuar, recrearse y optar por llevar a cabo actividades adicionales, no son pobres de tiempo. La pobreza de tiempo aparece cuando el tiempo libre se reduce enormemente o se hace cero. Sin embargo, en los casos más agudos de pobreza de tiempo, el asunto va más allá de la reducción a cero del tiempo libre y suele conllevar conflictos entre el trabajo doméstico, el extradoméstico y el estudio. Es el caso de Juana, el trabajo infantil y las dobles jornadas de muchas personas. Muchos hogares pueden caer en la pobreza de tiempo en sus intentos por evitar la pobreza de ingresos o, en otros estratos sociales, por tratar de igualar el nivel de vida de su grupo social.

---

3 Lamentablemente la mayoría convierte también el tiempo libre en una nueva forma de enajenación. Las estadísticas de las muchas horas semanales que niños y adultos pasan frente al televisor son un testimonio del triste destino de este tiempo libre. Y, sin embargo, es el tiempo que ofrece esa libertad para hacer el cortejo, el amor, jugar, encontrarse con las creaciones artísticas de la humanidad o para cultivar la verdadera vocación.

### **Estudios sobre el tema**

A pesar de su evidente importancia, la pobreza de tiempo ha sido muy poco estudiada y hay muy pocos programas dirigidos a mitigarla. Con el auge de los estudios de género la investigación del tiempo que las mujeres dedican al trabajo doméstico y extradoméstico ha recibido un gran impulso. Sin embargo, en ellos no se aborda como tal la pobreza de tiempo<sup>4</sup>. A nivel de los métodos de medición de la pobreza, sólo conozco dos autores y una autora de Estados Unidos que incorporan explícitamente el tiempo en la medición. La autora es Clair Vickery y ha hecho una propuesta interesante. En México yo diseñé un procedimiento para la medición de la pobreza de tiempo como parte de la medición de la pobreza por el MMIP, pero no he analizado detenidamente sus resultados.

Afortunadamente Araceli Damián, profesora-investigadora de El Colegio de México ha puesto atención particular a esta dimensión de la pobreza, la que ha medido utilizando el MMIP. En un Seminario en El Colegio de México presentó resultados de su investigación esta semana. En su ponencia, además de comparar la concepción y medición de la pobreza de tiempo de Vickery y de Garfinkel-Haveman (los otros autores estadounidenses) con la del MMIP, y de evaluar los criterios adoptados en este método, aporta cálculos de la pobreza de tiempo a nivel nacional para el periodo 1994-2000, que vienen a complementar los que había realizado antes para el periodo 1984-19925. En la próxima entrega de esta columna me propongo difundir los principales resultados de su interesante ponencia.

## **POBREZA Y MEDIO AMBIENTE**

### **La sabiduría convencional**

"Los pobres degradan el medio ambiente" podría ser el resumen caricaturesco de la tesis de la sabiduría convencional. Lamentablemente, el Informe Brundtland, que sirvió como documento de discusión en la Cumbre de Río sobre el Medio Ambiente (1992), reforzó esta tesis, según la cual el calentamiento global y el hoyo en la capa de ozono convencieron a muchos gobiernos y filántropos de que está en su propio interés ayudar a combatir la pobreza para evitar el avance de la degradación ambiental global. Una "buena" consecuencia como resultado de una tesis muy poco sustentada.

Sin embargo, la función real de esta tesis es crear una cortina de humo para ocultar que, en verdad, lo que más contamina es la riqueza despilfarradora que predomina en el primer mundo. Con ello se trata de evitar que los países ricos asuman plenamente la responsabilidad que les corresponde en la materia.

### **Economía moral y economía ecológica**

"La manipulación de la información hace aparecer ahora a los dirigentes de países ricos como líderes ecologistas", dice Juan Martínez Alier (JMA), "proponiendo programas universales de restricciones ecológicas (donde, por ejemplo, unos deben

---

4 Para una breve revisión de esta bibliografía, sobre todo de la referida a México, véase Araceli Damián, "La pobreza de tiempo. El caso de México", ponencia presentada en el seminario de investigación del Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México, abril de 2002. De próxima publicación en alguna de las revistas de esta institución.

5 Véase Araceli Damián, *Adjustment, Poverty and Employment in México*, Ashgate, Gran Bretaña, 2000; y Araceli Damián, *Cargando el ajuste: los pobres y el mercado de trabajo en México*, El Colegio de México, 2002.



aumentar la eficiencia energética de sus automóviles y otros pueden sólo contribuir a una menor producción de gas metano cultivando menos arroz o a una menor producción de CO<sub>2</sub> respirando menos)"<sup>6</sup>. El comentario burlón entre paréntesis muestra, vía reducción al absurdo, lo insostenible de la tesis de que los pobres contaminan o por lo menos que contaminan más que los ricos. En el mismo texto Martínez Alier señala que "la lucha por la supervivencia lleva a los pobres a defender el acceso a los recursos naturales y su conservación y, por tanto, el ecologismo de los pobres ha estado muy presente tanto en la historia como en la actualidad". Pero nuestro autor va más allá y asocia este ecologismo con una resistencia a la economía de mercado:

"Muchos movimientos sociales surgen de las luchas de los pobres por la supervivencia. Son, por tanto, movimientos ecologistas en cuanto sus objetivos consisten en satisfacer las necesidades ecológicas para la vida: energía (incluyendo las calorías de la comida), agua, espacio para albergarse. Son movimientos ecologistas que tratan de sacar los recursos naturales de la esfera económica, del sistema de mercado generalizado, de la racionalidad mercantil. "Los movimientos sociales en defensa a la vez de una economía moral y de una economía ecológica son movimientos que se resisten a la incorporación de recursos naturales, cuya utilización era regulada por instituciones comunales, en la esfera de la valoración monetaria, ya que el sistema de mercado generalizado discrimina a los pobres (y contra las generaciones futuras)".

La resistencia a la transformación de los recursos naturales en mercancías, que supondría que sean regulados por el mercado, y la postulación de que, por el contrario, sean regulados por la comunidad, constituye propiamente la economía ecológica. A ésta JMA le añade, correctamente, la economía moral, que resiste a la economía del libre mercado porque considera que la supervivencia humana no puede estar librada a la suerte del mercado, sino que debe ser protegida socialmente. Queda implícito que buena parte de los problemas medioambientales surgen de la invasión de todas las esferas sociales y naturales por las reglas mercantiles y por la codicia que conllevan, transformada en virtud.

### **Ecologismo campesino**

La mayor eficiencia energética de la economía campesina, señala JMA -su pertenencia a comunidades y el hecho que no esté totalmente inmersa en la racionalidad mercantil de corto plazo-, se traduce en una visión de más largo plazo de las inversiones, que la que tienen la administración estatal o los bancos internacionales (cuyos análisis costo-beneficio usan altas tasas de descuento que infravaloran los beneficios futuros). La economía campesina, que es ecologista, no descuenta (o descuenta con tasas muy bajas) los beneficios futuros.

### **Descomposición campesina**

Sin embargo, JMA no cree que los campesinos siempre sean ecologistas. Hace notar las inversiones no realizadas (como testimonian los andenes incas abandonados) y la existencia de prácticas de cultivo nocivas para el suelo. Cita aprobatoriamente un trabajo que señala que los campesinos pobres del Titicaca "no pueden darse el lujo, hoy en día, de ser solamente campesinos". Mientras los cultivos tradicionales se mantienen en la sierra, en la ceja de selva se desarrolla la siembra del café, "sin preocuparse por la erosión del suelo, como una actividad

---

<sup>6</sup> Juan Martínez Alier, *La interpretación ecologista de la historia socioeconómica: algunos ejemplos andinos*, Proyecto de Investigación, Universidad Autónoma Bellaterra, Barcelona, 1989, multicopiado

especulativa. Falta tiempo para cuidar los cafetos adecuadamente, ya que los miembros de las familias trabajan en ocupaciones diversas, tratando de conseguir lo suficiente para vivir".

Concluye JMA: "pierden poco a poco su visión campesina, frecuentemente viajan a las ciudades para conseguir recursos adicionales, y la degradación ambiental de sus campos se vuelve habitual". Recapitulando: la economía campesina está óptimamente preparada para una agricultura muy eficiente (en términos energéticos) y para realizar inversiones de largo plazo que conservan el entorno natural y que protegen a las generaciones futuras. Son ecologistas. Sin embargo, hay una descomposición campesina que JMA no explica, que toma como un dato en la frase "no pueden darse el lujo de ser campesinos solamente".

### **Hacia una explicación**

La búsqueda de ingresos extraparcelarios para sobrevivir está determinada por un doble proceso de formación de precios que los pauperiza. Por una parte, el carácter estacional de los requerimientos de fuerza de trabajo en la agricultura, que lleva a que en la formación actual de los precios de los productos agrícolas no se incluya el costo de reproducción de la mano de obra (y su familia) durante todo el año. Por otra parte, la subvaloración de los precios de los combustibles fósiles, que favorecen una agricultura capitalista que los usa intensivamente y cancela la ventaja que su mayor eficiencia energética le otorga a la agricultura campesina. La primera parte de la explicación constituye un esbozo de una teoría de la pobreza rural, que he desarrollado en trabajos anteriores y que resumo más abajo<sup>7</sup>. La segunda ha sido postulada por diversos ecologistas.

### **Una teoría de la pobreza rural**

Las diferencias entre la agricultura y la industria se resumen diciendo que mientras en la industria los procesos pueden ser continuos (24 horas al día, 365 días al año), en la agricultura son estacionales (cosecha en pocas semanas del año, por ejemplo). La estacionalidad agrícola se expresa en requerimientos de fuerza de trabajo desiguales a lo largo del año. Esta diferencia genera consecuencias poco analizadas. La más importante es la relacionada con la pregunta: ¿quién paga el costo de reproducción (manutención) de la fuerza de trabajo -y de sus familias- durante los periodos de escasa o nula actividad agrícola? Esta pregunta puede reformularse así: ¿cuáles son los costos de mano de obra pertinentes en la formación de los precios agrícolas? ¿El costo de los días trabajados únicamente, o el costo de reproducción, durante todo el año, del productor y su familia? En la industria (y en los servicios) este dilema no se presenta, ya que se trabaja todo el año. La presencia de este dilema en la agricultura explica la enorme variedad de formas de producción presentes en ella. Cada forma de producción es una manera particular de solucionar el dilema. En la agricultura capitalista, como señala Brewster<sup>8</sup>, el problema de la manutención del asalariado en los periodos de desempleo es un asunto suyo, no del capitalista. La formación de los precios en un mercado de productos agrícolas en el cual participan empresas capitalistas estará

---

<sup>7</sup> Julio Boltvinik, "Hacia una teoría de la pobreza rural", *La Jornada, Economía Moral*, 14 de junio de 2002; y "Presentación" en *Economía popular. Una vía para el desarrollo sin pobreza en América Latina*, PNUD, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, RLA/86/004, Bogotá, 1991, pp. VII-LV

<sup>8</sup> John W. Brewster, "The machine process in agriculture and industry", en Karl A. Fox y D. Gale Johnson (eds.), *Readings in the Economics of Agriculture*, George Allen & Unwin Ltd., Londres, 1970, pp.3-13.

determinada solamente por el costo de la mano de obra durante los días efectivamente trabajados.

En la medida en que el productor familiar, sea éste farmer o campesino, concurre a los mismos mercados que los productores capitalistas, y actúa en ellos como tomador de precios, los precios de sus productos sólo pueden remunerar los días efectivamente trabajados. Sin embargo, el campesino y su familia tienen que comer todo el año. He aquí la causa más importante de la pobreza de los campesinos en todo el mundo. En la medida en que los campesinos deben asumir el "costo social" que el capitalismo impone a la agricultura, se ven obligados a complementar sus ingresos como trabajadores asalariados fuera de la parcela o realizando otras actividades. El costo humano de la migración estacional involucrada es altísimo. Una consecuencia adicional es la degradación ambiental, ya que el campesino, presionado por las necesidades de subsistencia, carece del tiempo para cuidar sus cultivos, evitar la degradación ambiental y realizar las inversiones necesarias.

### **Cultivando con petróleo**

Escribe JMA: "En 1973 y 1974 varios estudiosos, siguiendo una sugerencia del ecólogo Howard Odum que había escrito que la agricultura moderna consiste en cultivar con petróleo, presentaron balances energéticos de diversos tipos de agricultura. El estudio más conocido es el de David Pimentel, quien mostró la decreciente eficiencia energética del cultivo de maíz en Estados Unidos, a causa del enorme y creciente insumo de petróleo o sus derivados (como fertilizantes, pesticidas), y la comparó con la mayor eficiencia energética conseguida en la agricultura de la milpa en el sur de México. ¿Qué significa el aumento de productividad en la agricultura que los economistas observan? La productividad económica aumenta, la productividad energética disminuye. ¿Cómo conciliar esos hechos? Del valor de la producción, ¿no deberíamos deducir las varias contaminaciones que son productos de la agricultura moderna, de la erosión del suelo y de la pérdida de la biodiversidad? Y el valor de los insumos, ¿realmente asume la falta de disponibilidad futura del petróleo al usarlo ahora en tan grandes cantidades?"<sup>9</sup>

Desde la economía ecológica surge la cuestión del valor de los recursos naturales y los servicios ambientales para la economía. JMA se pregunta si es posible traducir tales valores ambientales en valores monetarios, a lo que contesta que podemos complementar los mercados reales con mercados ficticios, donde preguntemos por la disposición a pagar por bienes ambientales extramercantiles o por la disposición a aceptar indemnizaciones por externalidades negativas (esto es lo que hacen los economistas neoclásicos). "Pero ni los mercados reales ni los simulados pueden realmente superar algunas de sus fallas -la ausencia en ellos de las generaciones futuras, y de miembros de otras especies-. No son realmente fallas, sino características propias de lo que entendemos por mercados (reales o ficticios)." Habría que añadir que los pobres están casi ausentes de los mercados.

Los mercados no determinan el precio del petróleo. La renta petrolera, factor fundamental del precio del petróleo, ya que los costos de exploración y extracción son mucho menores, está determinada políticamente, como ha demostrado la OPEP en múltiples ocasiones. Mientras más barato es el petróleo, más ventajas tiene la agricultura que cultiva con petróleo, lo que abarata los productos agrícolas y pauperiza a los productores campesinos que no siembran con petróleo.

---

<sup>9</sup> Juan Martínez Alier, Curso de economía ecológica, PNUMA, México, 1998, pp.21-22

## Conclusión

En síntesis, los campesinos del tercer mundo practican una agricultura más eficiente energéticamente que la agricultura capitalista, y en condiciones adecuadas, lejos de degradar el medio ambiente, son productores ecologistas con visión de largo plazo. Sin embargo, enfrentan la competencia de una producción agrícola capitalista triplemente subsidiada: por los jornaleros agrícolas, a los que sólo paga los días trabajados; por los países productores de petróleo que valúan éste sin considerarlo un recurso no renovable; y por los gobiernos de los países capitalistas. Estos subsidios deprimen el precio de los productos agrícolas, y los campesinos del tercer mundo, para subsistir, se ven obligados a buscar ingresos extraparcenarios, lo que les impide llevar a cabo plenamente sus tareas ecológicas. Aun así, los campesinos son ecologistas. La historia reciente de México tiene ejemplos de campesinos ecologistas presos o asesinados por oponerse a la depredación capitalista de los bosques.

## VARAS PARA MEDIR LA POBREZA

### Bienes individuales, familiares fijos y familiares variables.

El método del Comité Técnico valida la CNSE. Durante las anteriores cuatro entregas he presentado los procedimientos con los cuales fue elaborada la CNSE (Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales) de Coplamar, elemento fundamental en la medición de la pobreza en México. También presenté (en las dos entregas más recientes) dos desarrollos recientes de la misma: una encuesta sobre las percepciones de la población sobre los bienes y servicios necesarios y no necesarios, y el desarrollo y aplicación de un procedimiento para definir canastas normativas para cualquier tamaño y estructura por edades y sexos del hogar, a partir de la CNSE. El costo de ésta es la línea de pobreza (LP).

Hoy presento los costos de la CNSE para diversos tamaños y estructuras de hogares y comparo su costo con el de otras líneas de pobreza.

Alejandro Marín (véase Economía Moral 13/12/02) llega a la sencilla, pero muy importante conclusión, que los bienes y servicios (por simplicidad llamémosles bienes) incluidos en la CNSE pueden clasificarse en bienes individuales (BI), bienes familiares fijos (BFF) y bienes familiares variables (BFV). Desmenuzando la CNSE, construyó canastas normativas de bienes individuales para hombre, mujer, niño, niña, bebé masculino y femenino<sup>1</sup>. Igualmente, separó los BFF y los BFV. Para estos últimos, construyó los costos desde 1 hasta 10 ocupantes. El costo de los bienes familiares variables es el más difícil de calcular, y ahí Marín realizó avances importantes (que se pueden seguir mejorando) para conocer el comportamiento de los costos de la vivienda, la electricidad, el gas y otros BFV.

La línea de pobreza (LP) de un hogar es igual a la suma de los 3 componentes (BI, BFF y BFV). El primer componente, BI, está determinado por el tamaño y composición del hogar. Una ilustración del procedimiento se presenta en el cuadro 1. En la cabeza del cuadro, en la primera sección de la izquierda, se incluyen los costos de la canasta de bienes individuales (BI), para cada grupo. Mientras cada hombre adulto requiere bienes que cuestan anualmente poco más de 18 mil pesos, los bebés se sitúan alrededor de 8 mil, menos de la mitad, y los niños entre poco menos de 10 mil y poco menos de 11 mil, según su sexo. En términos de

equivalencias para reexpresar el número de personas como número de adultos varones equivalentes (adultos equivalentes de aquí en adelante), el último renglón del cuadro muestra los valores. Los bebés equivalen a 0.43 adultos, las niñas a 0.54, los niños a 0.58 y las mujeres a 0.81. Esto no significa que el costo de manutención total de una mujer sea 81 por ciento del costo de manutención de un hombre. Se refiere solamente al costo de los bienes individuales. Si se comparan los renglones del hogar formado por un hombre con el formado por una mujer, se verá (última columna) que el costo total de manutención del primero asciende a 52.6 miles de pesos anuales, mientras el de la segunda asciende a 49.2 miles de pesos, 93.5 por ciento del primero. Dado que los costos de los bienes familiares para hombres y mujeres que viven solos son iguales, la distancia relativa se reduce.

Conviene comparar las equivalencias adulto así obtenidas, con los que he aplicado en ocasiones anteriores, calculados solamente con base en los requerimientos nutricionales. Esto se ha añadido en la parte baja del cuadro. Se aprecia que la equivalencia de la mujer es más baja (0.76 contra el 0.81 obtenido por Marín) cuando solo se consideran requerimientos nutricionales, lo que muestra que es en estos requerimientos donde reside una parte importante de la diferencia entre hombres y mujeres, mientras otra radica en los gastos de transporte. Dada la menor participación en la actividad económica extradoméstica de la mujer, requiere en promedio menos traslados entre el hogar y el trabajo.

De lo dicho resulta claro que, en las aplicaciones de la CNSE, se podría proceder, en la parte del costo de los bienes individuales, como se hace en el Cuadro 1, sumando los costos de los integrantes de cada grupo de edad para obtener el componente individual de la línea de pobreza de cada hogar, o expresar en número de adultos varones equivalentes cada hogar y multiplicar tal número por el costo de un hombre adulto (18.4 miles), lo que es mucho más sencillo.

Tomemos el cálculo de la LP de los dos hogares extremos del cuadro para compararlos con otras LP (cuadro 2). En primer lugar, con el costo de la CNSE como la venía calculando Hernández Laos, partiendo de la CNSE original de Coplamar, que fue calculada para el tamaño promedio del hogar nacional a principios de los años ochenta, 4.9 personas. Al dividir el costo entre 4.9 obtenía el costo per cápita o línea de pobreza per cápita. En segundo lugar, como la venía calculando yo, transformando en adultos equivalentes con base en requerimientos nutricionales. Por último, se comparan también con los costos de las tres líneas de pobreza oficiales de la Sedesol, la línea 3 del Comité Técnico de la Sedesol (que el gobierno no adoptó), la versión corregida de ésta., las líneas de Levy (incluyendo la versión corregida de la misma, que yo definí), y la del Progresá (ahora Oportunidades). En todos los casos se tomaron las líneas de pobreza urbanas.

Empecemos por el hogar de 4 personas (pareja y dos niños de diferente sexo) donde las diferencias son, sobre todo, de criterio sobre lo que los hogares necesitan, sobre sus derechos. Las diferencias entre el primer paquete (las tres primeras filas del cuadro) y la mayor parte de las demás, es muy fuerte. La línea de pobreza patrimonial de Sedesol (la más alta de las tres que anunció oficialmente), para este tamaño y estructura de hogar es 60 por ciento de la CNSE revisada. La línea 3 del comité técnico llega a 73 por ciento de ésta, muy cerca de las líneas de la CNSE original, que son 79 y 80 por ciento de la revisada. Las líneas de pobreza de capacidades y la alimentaria de la Sedesol se quedan en 35 y en 29 por ciento de la CNSE de Marín, un tercio o menos, niveles similares a los de Levy corregido. Progresá y Levy original cubren la quinta parte o menos de la CNSE revisada.

Para mi sorpresa, al revisar la LP 3 del Comité Técnico de la Sedesol, para que ésta se obtenga con el factor de expansión del costo de la canasta alimentaria derivado de la estructura de gasto de los hogares que pueden adquirirla con su gasto en alimentación, y no con la derivada de la conducta de los pobres que no pueden comprarla, como lo hizo el Comité, se obtiene una LP superior a la CNSE revisada (7 por ciento por arriba) y sustancialmente por arriba de la CNSE original (cuadro 2).

Dos reflexiones importantes surgen aquí: por una parte, los altos niveles de la línea de pobreza (y de pobreza resultantes) con la metodología de la canasta normativa alimentaria, que es la que aplica el Comité, explican la reticencia de dos instituciones que llevan aplicando esta metodología casi 40 y más de 20 años (el gobierno de EU y la CEPAL, respectivamente) a modificar los factores de expansión del costo de la canasta alimentaria a medida que los hogares van gastando una proporción menor de su ingreso en alimentos. Con ello convierten un método que podría haber sido de pobreza relativa (donde la LP se va ajustando con los cambios observados en la sociedad), en uno de pobreza absoluta, donde los criterios son rígidos.

La segunda reflexión gira en torno a la validación, involuntaria, que el método aplicado por el Comité Técnico da a la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales de Coplamar. El hecho de que al aplicarse correctamente la línea de pobreza resulte ligeramente más alta que la CNSE revisada, viene a desmentir a quienes consideran, como Levy, que la CNSE sobrevalora la línea de la pobreza.

Los errores imputables a no tomar en cuenta las economías de escala, y los requerimientos diferenciales por grupo de edad y sexo, se reflejan agudamente en la primera y segunda columnas del cuadro, donde se presentan las líneas de pobreza para un hombre que viva solo. Todos los cálculos alternativos al realizado en el cuadro 1 subestiman drásticamente el costo de vivir solo. La línea de pobreza de la Sedesol es sólo 29 por ciento de la de la CNSE revisada. Incluso los cálculos que hemos aplicado Hernández Laos (CNSE per cápita) y yo (CNSE por adulto equivalente) son sólo 37 y 47 por ciento de dicho costo. La línea de pobreza 3 del comité, que el gobierno rechazó, es un poco más de la tercera parte del costo de los hogares unipersonales masculinos. Las LP de Progresá y de Levy originales sólo cubren 8 y 9 por ciento, respectivamente.

## **POBREZA URBANA Y RURAL EN MÉXICO**

Reaparece la pobreza ignorada cuando se analiza la geografía de la pobreza en México. En efecto, como veremos en esta entrega, la pobreza urbana (localidades de 2 mil 500 y más habitantes) es más numerosa y representa un mayor número de pobres equivalentes que la rural, incluso cuando sólo se analiza la indigencia. En contraste con ello, los programas de atención directa a la pobreza siguen siendo predominantemente rurales, a pesar del reconocimiento gubernamental parcial de este hecho -Fox dijo en su informe que la pobreza en el país es crecientemente urbana- y de la entrada del programa Oportunidades (antes Progresá) al medio urbano.

De los 83.4 millones de pobres, 60.5 millones, 72.6 por ciento, vive en localidades urbanas, mientras que 22.8 millones (28.4 por ciento) viven en el campo. Esto ocurre a pesar del hecho de que la proporción de personas pobres en el medio rural es mucho más alta que en el urbano, debido a que tres cuartas partes de la población

del país vive en localidades urbanas. Estos son los cálculos de la pobreza integrada (resultado de la aplicación del Método de Medición Integrada de la Pobreza, MMIP) a la base de datos del cuestionario ampliado del censo de población y vivienda de 2000. Aunque, como advertimos en la entrega anterior (Economía Moral, 30/08/02), los datos de ingresos captados por el censo sobrestiman la pobreza, no hay razón para suponer que sobrestimen más la urbana que la rural. Por tanto, las proporciones son correctas.

Los pobres rurales son más pobres que los urbanos. De los 22.8 millones de pobres rurales, 19 millones, 83.3 por ciento, son indigentes (cumplen menos de la mitad de las normas de ingresos, necesidades básicas y tiempo libre), mientras en el medio urbano los 24.6 millones de indigentes representan 40.6 por ciento del total de pobres. También los indigentes se ubican mayoritariamente en el medio urbano (56.4 por ciento). Justamente por la diferente composición de los pobres, la manera correcta de medir el peso de la pobreza de unas áreas respecto a otras es la que combina el número de pobres ( $q$ ) con la intensidad media de su pobreza ( $I$ ). La intensidad de la pobreza es la brecha (o carencia) relativa que separa a los pobres de las normas. Cuando  $I$  vale 0.5 el individuo o el hogar las carencias son iguales a la mitad de las normas. Al multiplicar  $q$  por  $I$  obtenemos  $qI$  o número de pobres equivalentes. Les llamo equivalentes porque a diferencia de  $q$ , donde contamos a cada individuo por igual, independientemente de si su pobreza es moderada o aguda, en  $qI$  cada individuo cuenta tanto como la amplitud de su carencia.

41.8 millones son los pobres equivalentes a nivel nacional, resultado de multiplicar los 83.4 millones de pobres ( $q$ ) por su intensidad media ( $I$ ) de 0.5013. De éstos, 15.1 millones viven en localidades rurales (36.1 por ciento) y 26.7 millones (63.9 por ciento) en urbanas. Es decir, cuando consideramos la pobreza equivalente se ratifica el predominio de la pobreza urbana en el país, que representa cerca de las dos terceras partes de la masa carencial de la pobreza en el país. Incluso si nos olvidamos de los otros estratos de pobres (muy pobres y pobres moderados), y miramos sólo a los indigentes, que representan 45.4 por ciento de la población nacional, los indigentes equivalentes del medio urbano son 16 millones contra 13.7 millones en el rural.

La medida oficial de pobreza, tal como lo propuso el Comité Técnico establecido para tal propósito, cambió la delimitación tradicional de lo urbano y lo rural de 2 mil 500 a 15 mil habitantes. En 2000 habitaban en localidades entre 2 mil 500 y 15 mil habitantes 13.3 millones de personas. Al añadir esta proporción, la población rural nacional pasa de 25.4 por ciento a 39 por ciento. En similar medida se altera la distribución de la población pobre en el país, equilibrando entre ambos medios, según mis cálculos, la mal llamada "pobreza de patrimonio" por el Gobierno Federal. Aún así, es evidente que el gasto de lucha contra la pobreza no está, ni de cerca, dirigido en 50 por ciento a los pobres urbanos. Aunque hay muy buenas razones para ubicar el límite urbano-rural en 15 mil habitantes, cuando se usa este límite, conviene usar (al menos) tres categorías de población: rurales, semiurbanas y urbanas. Además, el límite de 2 mil 500 habitantes no es sólo el límite censal tradicional, y el que usa la ENIGH en sus resultados publicados, sino que operativamente es el límite que se usó durante todo el sexenio de Zedillo para reorientar el gasto de lucha contra la pobreza al medio rural. Las reglas de operación de muchos programas (incluido el Progresá) les prohibían trabajar en localidades de más de 2 mil 500 habitantes. De esta manera, las localidades de 2 mil 500 a 15 mil habitantes han sido también parte de la pobreza ignorada.

Ordenando 63 áreas geográficas (las 32 áreas urbanas de las entidades federativas y las 31 áreas rurales de los estados) de peor a mejor situación, las he clasificado en seis estratos según el nivel que mostraron en el indicador que llamo incidencia equivalente de la pobreza (HI). Este indicador es el resultado de multiplicar la intensidad media de la pobreza (I) por el indicador tradicional de incidencia (H) que mide la proporción de pobres en la población total ( $q/n$ ). La relación entre HI y  $q/n$  (pobres equivalentes) es que el primero se obtiene dividiendo el segundo entre la población. HI es, por tanto, el número de pobres equivalentes per cápita. Sin embargo, también puede verse como el resultado de modificar H, la incidencia, al tomar en cuenta la intensidad media de la pobreza, por lo cual le llamo incidencia equivalente. Es, en mi opinión, el mejor indicador para ordenar áreas geográficas de más a menos pobreza.

A los seis estratos les llamo: ultra pobreza, pobreza altísima, pobreza muy alta, pobreza alta, pobreza media y pobreza baja. En el primer estrato, ultra pobreza, se ubican las áreas rurales de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla, donde la pobreza es abismal. En todos los casos, 99 por ciento de la población es pobre y entre 91 y 95 por ciento es indigente. El indicador HI de pobreza es superior a 0.7 y en niveles similares se ubica el de la indigencia. Viven ahí 6.6 millones de mexicanos y 4.9 millones de pobres equivalentes. En el segundo estrato, pobreza altísima, se ubican las áreas rurales de 11 estados, la mayoría del sur y sureste del país. La H de pobres es de 98 por ciento, mientras la media de indigentes es de 83.8 por ciento. HI va de 0.6 a menos de 0.7. Viven en esta situación 10 millones de personas y 6.5 millones de pobres equivalentes. El siguiente estrato, pobreza muy alta comprende las áreas rurales de 13 estados y las urbanas de tres (Chiapas, Guerrero y Oaxaca). Sorprende la mayor pobreza de las áreas urbanas de estos tres estados que las rurales de Jalisco y Nuevo León. La incidencia media de la pobreza es de 94.6 por ciento y la de la indigencia de 65 por ciento. Como se aprecia, la fuerte diferencia con el estrato anterior en términos de indigencia, se hace muy pequeña en la pobreza, debido a que la pobreza no indigente cobra importancia en este estrato (casi 30 por ciento de la población). Los valores de HI pobreza van entre 0.5 y 0.6. Viven en este estrato 11.2 millones de personas y 6.1 millones de pobres equivalentes.

Hasta aquí los estratos predominantemente rurales. Los dos primeros son exclusivamente rurales y en el tercero aparecen las áreas urbanas. En el cuarto y el quinto estrato, pobreza alta, y pobreza media, predominan casi totalmente las áreas urbanas, pero hay áreas rurales en cada caso (Sonora y Baja California Sur en el primero y Baja California en el segundo). En el primer estrato, pobreza alta, con 12 áreas geográficas, predominando áreas urbanas del sur, sureste y centro del país, la incidencia media de la pobreza es de 88.3 por ciento y de 48.5 por ciento la indigencia, llegando la pobreza no indigente a casi 40 puntos. El valor de HI va de 0.4 a menos de 0.5. Es el segundo más poblado de todos los estratos, con 17.3 millones de personas y 7.8 millones de pobres equivalentes. En pobreza media, el estrato más numeroso (lo que se explica por la inclusión aquí del estado de México y Jalisco), donde viven 31.7 millones de personas y 11.4 millones de pobres equivalentes (también la cifra más alta), la composición de la pobreza pasa a ser predominantemente no indigente (52.7 por ciento de la población). Por último, en el estrato de pobreza baja se ubican las áreas urbanas de cinco estados y del Distrito Federal. En este estrato los pobres no indigentes son 56.5 por ciento de la población y representa más de tres cuartas partes de todos los pobres. La incidencia de la pobreza es de 73.8 por ciento y la indigencia de 17.3 por ciento. En este estrato, en



el que habitan 19.4 millones de personas y 5.1 millones de pobres equivalentes, hay más no pobres que indigentes (26 por ciento contra 17 por ciento). El área más pobre es Chiapas rural y la menos pobre Nuevo León urbano, que se encuentra mejor que el Distrito Federal y que las áreas urbanas de las Baja California, Coahuila y Chihuahua. Los tres estratos menos pobres tienen poco menos de 60 por ciento de la pobreza equivalente, pero reciben una fracción muy pequeña del gasto de lucha contra la pobreza del Gobierno Federal.

Incidencia, intensidad, incidencia equivalente y pobres equivalentes por estratos de áreas rurales y urbanas de entidades federativas.														
definición de estrato	Pobreza								Indigencia					
	Estrato y área U-R	Población n (con datos)	N° de pobres q	Incidencia				N° de indigentes m	Incidencia indigentes				participación % m	
				incidencia H/q	intensidad i (MMIP)	equivalente H (MMIP)	% de q q (MMIP)		incidencia H/m	intensidad I	equivalente Hl	equivalentes ml		
H<0.7	Ultra Pobreza	6,611,255	6,556,735	0.9918	0.7427	0.7366	4,869,859	11.81	6,127,599	0.9268	0.7702	0.7138	4,719,272	15.89
0.7>H<0.6	Pobreza atltima	10,012,251	9,843,885	0.9832	0.6627	0.6510	6,518,394	15.00	8,391,073	0.8381	0.7153	0.5995	6,002,216	20.21
0.6>H<0.5	Pobreza muy alta	11,195,672	10,592,607	0.9461	0.5781	0.5451	6,102,504	14.60	7,299,670	0.6520	0.6858	0.4471	5,006,017	16.86
0.5>H<0.4	Pobreza alta	17,250,406	15,238,089	0.8833	0.5104	0.4508	7,777,275	18.61	8,350,563	0.4846	0.6723	0.3258	5,620,100	18.90
0.4>H<0.3	Pobreza media	31,719,613	26,807,879	0.8452	0.4241	0.3585	11,370,067	27.21	10,087,804	0.3180	0.6250	0.1988	6,304,950	21.23
H<0.3	Pobreza baja	19,362,128	14,324,088	0.7387	0.3592	0.2652	5,189,294	12.32	3,361,343	0.1733	0.6088	0.1055	2,045,789	6.89
	Total Nacional U	72,914,181	60,531,621	0.8302	0.4414	0.3664	26,716,293	63.63	24,592,894	0.3373	0.6491	0.2189	15,963,876	53.75
	Total Nacional R	23,266,964	22,831,657	0.9813	0.9601	0.6477	15,071,099	36.07	19,033,958	0.8181	0.7216	0.5903	13,734,466	46.25
	Total Nacional	96,181,145	83,363,278	0.8667	0.5013	0.4345	41,787,429	100.00	43,626,852	0.4536	0.6907	0.3088	29,698,345	100.00

## LA CANASTA NORMATIVA DE SATISFACTORES ESENCIALES (CNSE)

Son ya 20 años de la publicación por Coplamar (Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, Presidencia de la República, 1976-1982) y Siglo XXI Editores, de la Serie Necesidades Esenciales en México (seis volúmenes) y de un volumen adicional (véase pie de página 3)<sup>10</sup>. Esta serie constituye un hito del análisis social, no superado hasta hoy según algunos observadores. Hoy inicio una serie de entregas para recordar esta colección, actualizar sus mediciones en algunos casos, y relacionarla con la política social y de lucha contra la pobreza vigente. Empiezo con la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE), la única "canasta básica" en México que comprende satisfactores para todas las necesidades básicas y que merece tal nombre, por reunir los requisitos que se explican adelante<sup>11</sup>.

La CNSE, elaborada en Coplamar (1982), es un instrumento clave para definir cargas impositivas (tanto al consumo como al ingreso); para establecer salarios mínimos que cumplan con la norma constitucional, y para definir el umbral mínimo de ingresos para separar a los pobres de ingresos de los no pobres. Sin embargo, la CNSE es poco conocida, se le entiende mal y, por tanto, se le aprovecha poco y se le critica infundadamente. Una anécdota reciente ilustra el asunto. Poco después de la presentación del método oficial de medición de la pobreza en México, en el

10 . La serie comprende los volúmenes: 1. *Alimentación*, 2. *Educación*, 3. *Vivienda*, 4. *Salud*, 5. *Geografía de la marginación*, y 6. *Macroeconomía de las necesidades esenciales*. Todos publicados por Coplamar y Siglo XXI Editores. Los primeros 5 en 1982 y el último en 1983. Es notable que los volúmenes aún se puedan comprar en librerías y en la editorial. Algunos en quinta edición.

11 Hay varias canastas alimentarias que sólo incluyen alimentos crudos. Una de ellas es la de INEGI-Cepal, que sirvió de punto de partida para la definición del método oficial vigente de medición de la pobreza. Es una canasta alimentaria que cumple todos los requisitos que se apuntan más adelante en el texto, pero sólo se refiere a alimentos. En los años 70 la Comisión Nacional de Salarios Mínimos manejaba una canasta completa, pero al parecer esa práctica se abandonó posteriormente.

programa de televisión *Círculo Rojo*, conducido por Carmen Aristegui y Javier Solórzano, en el que debatíamos sobre dicho método, Rodolfo Tuirán, subsecretario de Sedeso y académico destacado en temas cercanos al de pobreza, se sorprendió muchísimo cuando expliqué cómo calculamos en la CNSE el costo del vestuario por persona, y reclamó, con razón, que esto no fuera conocido. Ahí me di cuenta de la grave deficiencia de comunicación que cometimos en *Coplamar* con la CNSE. En efecto, no hay publicación alguna que explique con detalle el cálculo de la canasta, aunque hay varios textos que presentan la CNSE completa y dan una imagen general de la misma<sup>12</sup>. La entrega de hoy y las próximas tienen como propósito remediar, tardíamente, esta situación, dando a conocer con mayor detalle la CNSE. Esto no tendría implicaciones para el presente, si no fuese porque la CNSE sigue jugando un papel central en la discusión sobre los criterios de pobreza para México, porque la CNSE es un instrumento vivo que un grupo importante de investigadores utiliza, y porque se ha seguido desarrollando.<sup>13</sup>

En dicho programa expliqué que el INCO (Instituto Nacional del Consumidor) llevó a cabo pruebas de resistencia al lavado de las prendas de vestir que adquirimos, de las que derivó el número de veces que puede ser lavada y planchada cada una antes de ser desechada, lo que permite calcular con precisión los requerimientos de prendas de vestir por persona y por año. Por tanto, concluí señalando que las normas de vestido de la CNSE son casi tan austeras como las de los ejércitos o las cárceles. (Hasta aquí lo explicado en *Círculo Rojo*). El INCO concluyó, por ejemplo, que cien es el número máximo de lavadas de las camisas para hombre. Determinó, además, que el desgaste por su uso durante tres días equivale al de una lavada. Se adoptó también la norma del lavado de la camisa después de cada día de uso. Por tanto, cada tres días se da un desgaste equivalente al de 4 lavadas (3 lavadas más el uso de 3 días). En el año hay 121.5 periodos de 3 días. En ellos se produce un desgaste por lavadas y usos de 486 (igual a 121.5 por 4). Como cada camisa dura cien lavadas-uso, el requerimiento por hombre al año es de 4.86 camisas. El cálculo es parecido para las demás prendas de vestir.

Hay dos tipos de canastas básicas. Las normativas y las observadas o empíricas. Las normativas señalan lo requerido para satisfacer las necesidades básicas. Las

---

12 La CNSE completa y detallada (incluyendo los rubros en los cuales las canastas urbana y rural difieren) puede ser consultada en dos libros: *Coplamar, macroeconomía de las necesidades esenciales en México*, Siglo XXI Editores, México, 1983, anexo metodológico II, y *Coplamar, necesidades esenciales y estructura productiva en México*, Presidencia de la República, México, 1982, Anexo. En ambos se presenta la canasta mediante un texto muy breve, de un par de páginas, y luego vienen los cuadros de la CNSE con las cantidades, usos anuales, precios, costos y costo total. En pies de página se explica el procedimiento de cálculo de algunos rubros. Es lo único publicado sobre el contenido detallado de la CNSE. En Julio Boltvinik, "Satisfacción desigual de las necesidades"; en Carlos Tello y Rolando Cordera (coords.), *La desigualdad en México*, Siglo XXI Editores, México, 1984, pp. 17-64 presenté sintéticamente el procedimiento para la elaboración de la CNSE (pp.23-27). Se trata de un texto más amplio que el que contienen las dos publicaciones anteriores y va precedido de una discusión sobre cuáles son las necesidades esenciales de los mexicanos, y en qué consiste cada una. En algunos aspectos este ensayo es una síntesis de los siete volúmenes de *Coplamar*. En los trabajos de medición de la pobreza que he llevado a cabo en los años noventa, publicados como *Pobreza y estratificación social en México* (INEGI, 1995), *Pobreza y distribución del ingreso en México* (Siglo XXI Editores, México, 1999, en coautoría con Hernández Laos), y en otros capítulos de libros y artículos, he explicado los cambios que introduce en la canasta para corregir unos pocos rubros que estaban sobrestimados o mal definidos. En "Métodos de medición de la pobreza. Una evaluación crítica", *Socialis. Revista Latinoamericana de Política Social*, N. 2, mayo de 2000), discuto las críticas que se le han hecho a la CNSE por parte, sobre todo, de Santiago Levy y de Agustín Escobar, y evalúo algunas de sus limitaciones.

13 Enrique Hernández Laos, Santiago Levy, Diana Alarcón, Araceli Damián, y yo somos algunos autores que utilizan, para sus mediciones de pobreza, la línea de pobreza derivada de la CNSE. Los desarrollos se refieren a una encuesta nacional urbana sobre las percepciones de la población sobre los rubros necesarios para cualquier hogar, y al desarrollo de canastas específicas para diferentes tamaños y composiciones de los hogares. Estos desarrollos serán comentados en próximas entregas.

empíricas suelen ser la descripción de los patrones de consumo de algún estrato social o de todos los hogares de un país. Las canastas básicas empíricas casi nunca cumplen con los requisitos arriba apuntados. Casi siempre se reducen a analizar el gasto total y por rubro efectuado.

Una canasta básica normativa tiene que cumplir, al menos, con cinco requisitos: 1. La lista de rubros incluidos. 2. Las cantidades requeridas de cada uno de ellos en el periodo estipulado (digamos un año). En el caso de los bienes durables (definidos como los que duran más de un año), es necesario distinguir la cantidad requerida por el hogar y el uso anual. Por ejemplo, el hogar necesita una estufa de gas, pero como ésta dura más de un año, no es necesario comprar una cada año. El INCO estimó en 10 años su duración, por lo cual el uso anual es de un décimo. 3. Los precios de cada rubro. 4. El costo de cada rubro, que resulta de multiplicar las cantidades por los precios. En el caso de los bienes durables lo que se multiplica por el precio es el uso anual, a lo cual hay que añadir los gastos estimados de mantenimiento. 5. El costo total (suma de los costos de los rubros incluidos). El costo total, por hogar o por persona, es la línea de pobreza que, en la medición de la pobreza de ingresos, permite identificar quién es pobre y quién no lo es.

Para formular una canasta normativa de bienes y servicios que cumpla con los requisitos anotados es necesario adoptar una serie de decisiones. En Coplamar, la primera decisión fue la conformación de ocho grupos de necesidades básicas para clasificar los satisfactores: alimentación, educación, salud, vivienda, cultura y recreación, transporte y comunicaciones, vestido y calzado, presentación personal y otras necesidades. En cada grupo se incluyen los elementos que concurren a la satisfacción de la necesidad. Así, los bienes para preparar y consumir alimentos quedan comprendidos en el rubro de alimentación y los productos para la higiene personal y del hogar en salud, en vez de la concepción convencional que agrupa los bienes según sus características.

Hay varias formas de acceso a los satisfactores. En una sociedad capitalista, la vía predominante es la de adquirir los bienes en el mercado (vía mercantil), jugando papeles menores, pero no despreciables, la autoproducción (producción para el propio consumo) y la provisión gratuita por el Estado. Una canasta útil para la medición de la pobreza de ingresos debe separar los rubros que se satisfacen por las dos primeras vías (ya que ambas forman parte de lo que se define como ingreso corriente) de los que se satisfacen por la vía del gasto público. Sólo el costo de las dos primeras es igual a la línea de pobreza. La segunda decisión en la CNSE fue incluir "en transferencias gubernamentales los rubros de educación básica, servicios personales y no personales de salud (salud pública), e infraestructura de agua y drenaje. El resto tendría que satisfacerse a través del mercado o autoproducirse" (Coplamar, Necesidades esenciales y estructura productiva, p.117). Esto significa que el costo de estos elementos no queda incluido en la línea de pobreza (LP). Supusimos, ingenuamente, que los servicios de salud se ampliarían para cubrir a toda la población. Por tanto, para los no derechohabientes de la seguridad social, dada la cobertura muy parcial de las instituciones de salud para "población abierta", la LP está subestimada. La no inclusión de la educación primaria y secundaria en la parte mercantil de la CNSE, en cambio, es correcta, puesto que es un servicio para todos.

La tercera decisión fue incluir "todos los bienes y servicios en su presentación final. Por ejemplo, vestido de mujer en vez de tela para vestido, hilo, máquina de coser, etcétera, que se requerirían en la vía de la autoproducción. Esta forma de confeccionar la lista no supone preferencia por la vía mercantil". (Ibíd.) La cuarta

decisión fue "que el trabajo doméstico no fuera llevado a límites excesivos, por lo que se incluyeron algunos bienes que simplifican este trabajo (por ejemplo refrigerador y licuadora)..." La quinta decisión fue definir lo esencial como lo que permite "la satisfacción adecuada de la necesidad en un nivel austero, pero digno". (Ibíd. pp.117-118). La sexta decisión fue evitar convertir a los habitantes del medio rural en ciudadanos de segunda. Por ello, aunque se elaboraron dos canastas, una para el medio rural y otra para el urbano, las diferencias entre ambas son mínimas, puesto que se partió del criterio de que los satisfactores mínimos, aunque austeros, deberían ser de la misma calidad para toda la población. Por esta razón las diferencias entre el medio urbano y el rural se derivan no de diferencias de calidad, sino de hábitos y de necesidades objetivas. Por ejemplo, en el medio rural se incluye el sombrero para hombres y el rebozo para mujeres.

Quedan muchos aspectos por analizar para que el lector pueda tener una visión completa del procedimiento de cálculo de la CNSE. Igualmente falta analizar experiencias similares en otros países, las críticas a la CNSE (y la respuesta), los cambios que he venido realizando en ella, y los nuevos desarrollos logrados en los dos últimos años.

## UNA TEORÍA DE LAS NECESIDADES HUMANAS

### **Necesidades y pobreza**

Buena parte de los agudos desacuerdos sobre dónde ubicar los umbrales que distinguen al pobre del no pobre y, en consecuencia, las diferencias cuantitativas en el diagnóstico sobre la magnitud de la pobreza, en México y en otros países, deriva de un desacuerdo, casi siempre implícito, sobre las necesidades humanas. Si la pobreza la concebimos como una situación de insatisfacción involuntaria de las necesidades humanas, se hará evidente que los desacuerdos sobre la pobreza tienen que resolverse en la discusión sobre las necesidades. En 1991 fue publicado en Gran Bretaña un libro de enorme importancia, una verdadera joya de pensamiento social y filosófico: *A Theory of Human Need*, de Len Doyal y Ian Gough (MacMillan, Londres, 1991)<sup>1</sup>.

### **Las necesidades y la derecha**

El rechazo de la existencia de necesidades humanas comunes a todos los seres humanos, y "la creciente consideración de las necesidades humanas como concepto subjetivo y culturalmente relativo", argumentan Doyal y Gough, constituye una "creencia que ha contribuido al predominio intelectual de la nueva derecha". Porque si la noción de necesidades humanas objetivas carece de fundamento, entonces, ¿qué alternativa queda sino creer que los individuos saben mejor que nadie lo que es mejor para ellos mismos y alentarlos a perseguir sus propias metas subjetivas o preferencias? ¿Y qué mejor mecanismo hay para ello que el mercado? El desplazamiento de las necesidades a las preferencias permite justificar plenamente el dominio del mercado sobre la política (pp. 1-2).

### **Metas objetivas y universales**

Los autores distinguen dos concepciones de las necesidades, como impulso o pulsión (drive) y como metas o propósitos (goals). Descartan la primera porque, en

muchos casos, los impulsos vienen de deseos y no de necesidades, por ejemplo el impulso de fumar. Asocian las necesidades a la prevención del serio daño que se presentaría si no son satisfechas, esté o no consciente de ello el individuo. En la medida en que aceptemos que todos los seres humanos tienen la misma capacidad para sufrir serio daño o para florecer, es injusto favorecer a un individuo en contra de cualquier otro. De este punto de partida derivan la conclusión de que es posible identificar metas (goals) universales y objetivas que los individuos deben lograr para optimizar sus oportunidades de vida; que todos los individuos tienen necesidades humanas básicas en este sentido. (p.3). Es decir, las necesidades deben concebirse como metas universalizables.

### **Gramática de las necesidades**

Los autores señalan que las afirmaciones sobre necesidades humanas siempre tienen la forma A necesita X para Y. Para que X sea concebido como una necesidad, como un propósito universalizable, se requiere que Y se refiera a evitar un serio daño y que, por tanto, no tratar de satisfacerla fuera contra los intereses del sujeto (p.39). Usualmente la Y -evitar el serio daño, verbigracia la desnutrición- queda implícita y la atención es puesta en X (alimentos), lo cual tiende a que las personas piensen que X (los alimentos) constituyen el propósito y no la estrategia o el medio. De manera general, las afirmaciones sobre las necesidades (cuando éstas no son concebidas como impulsos) son jerárquicas y se refieren a la instrumentalidad. Empezando por una meta general como protección de temperaturas, los medios por los cuales se busca alcanzarla, por ejemplo cierto tipo de ropa, pueden ser pensados a su vez como fines en sí mismos. A su vez, el control de temperaturas tiene como propósito evitar el serio daño que el frío podría provocar (p.41). Las razones para necesitar son, señalan los autores, esencialmente, públicas, puesto que se apoyan en una comprensión compartida sobre cuáles estrategias efectivamente evitan el serio daño.

Mientras los deseos son subjetivos, las necesidades son objetivas. Se puede necesitar algo que uno no desea e incluso algo que uno no sabe que existe. Lo que no se puede hacer consistentemente es no necesitar lo que se requiere para evitar un serio daño. (p.42). En síntesis, la distinción entre necesidades y deseos está enraizada en la creencia de que hay algunas metas que están instrumental y universalmente ligadas a evitar el serio daño, las que se denominan necesidades, y otras que no, las que se denominan deseos.

Necesidades básicas: salud y autonomía

Los autores definen el serio daño como "estar fundamentalmente incapacitado para perseguir lo que uno considera lo bueno". Las necesidades humanas básicas, por tanto, estipulan lo que las personas deben lograr si han de evitar el daño serio y sostenido en estos términos (p.50). El argumento desemboca en las necesidades básicas de la siguiente manera: "Puesto que la sobrevivencia física y la autonomía personal son las precondiciones de cualquier acción individual en cualquier cultura, constituyen las necesidades humanas más básicas -aquellas que deben satisfacerse en algún grado antes que los actores puedan efectivamente participar en su forma de vida buscando alcanzar otras metas valiosas" (p.54).

Más adelante Doyal y Gough aclaran que la sobrevivencia no es suficiente, y que la que constituye una necesidad humana básica es la salud física. Para desempeñarse adecuadamente en sus vidas diarias -no importa a qué se dediquen y en qué contexto cultural- la gente no sólo necesita sobrevivir, necesita también poseer una módica salud básica. La definición negativa de la salud física puede ser pensada

transculturalmente. Si uno desea vivir una vida activa y exitosa, en términos propios, su interés personal objetivo lo lleva a satisfacer su necesidad básica de optimizar su expectativa de vida y evitar enfermedades físicas serias, conceptualizadas en términos biomédicos (P.59).

### **Salud mental y autonomía crítica**

El nivel de autonomía, entendida como la capacidad de iniciar una acción, la capacidad de formular propósitos y estrategias, e intentar ponerlas en acción, está determinado por tres variables según nuestros autores: el nivel de entendimiento de nosotros mismos, de nuestra cultura, y de lo que se espera de nosotros; la capacidad psicológica de formular opciones para uno mismo (su salud mental); y las oportunidades objetivas de actuar en consecuencia y la libertad implicada en ello. Esto último lleva a los autores a introducir el concepto de autonomía crítica. Donde la oportunidad existe para participar en la aceptación o cambio de las reglas de una cultura, será posible para los actores aumentar significativamente su autonomía, alcanzando la autonomía crítica (pp.60-69).

Los autores dejan claro que la universalidad de su teoría no implica desconocimiento de las diferencias grupales, por ejemplo, las mujeres, los niños, los ancianos, las minorías raciales, etcétera. Sostienen que, en esencia, las necesidades básicas de estos grupos son las mismas, pero que pueden diferir los satisfactores que requieren, porque se ven sujetos, por ejemplo, a amenazas adicionales a su autonomía y a su salud (pp.69-75).

### **Evaluación social y compromiso ético**

Doyal Y Gough sostienen que el único criterio para evaluar formas de vida (sociedades) es el grado en que permiten la satisfacción de las necesidades básicas de los individuos. Pero esto significa, concluyen, que estas necesidades individuales sean conceptualizadas de manera independiente de cualquier medio social específico, sin importar qué tanto la satisfacción dependa de él. De otra manera cualquier evaluación de estructuras normativas con respecto a los niveles asociados de satisfacción de necesidades básicas, sería circular.

Los autores resumen de la siguiente manera su argumentación hasta este momento. Creer en la existencia de necesidades humanas conjuntamente con la creencia en una visión moral de lo bueno, otorga fuerte soporte a un código moral según el cual las necesidades de todas las personas deben ser satisfechas en un nivel óptimo. Esto entraña responsabilidades de los individuos -actuar para calmar el sufrimiento de otros, donde resulte apropiado, y apoyar agencias nacionales e internacionales que puedan efectivamente hacerlo (p. 111).

### **Necesidades y satisfactores**

Al enfrentar el problema de la medición, empiezan retomando la dualidad de necesidades reducidas y universales, que sin embargo se satisfacen mediante múltiples satisfactores, culturalmente determinados. El primer paso es retomar el concepto de satisfactores que han definido como los objetos, actividades y relaciones que satisfacen nuestras necesidades básicas. Mientras éstas son siempre universales, los satisfactores son con frecuencia relativos. Identifican adicionalmente el concepto de características universales de los satisfactores, como aquellas propiedades de los bienes, los servicios, las actividades y las relaciones, que mejoran la salud física y la autonomía en todas las culturas. Estas características

universales proveen el puente entre necesidades básicas universales y satisfactores relativos.

### **Necesidades intermedias**

Dado el carácter instrumental de las afirmaciones sobre necesidades humanas, las características universales de los satisfactores pueden ser concebidas como fines, para lograr los cuales, algunos satisfactores específicos pueden actuar como medios. Por esa razón y para poder usar un nombre menos torpe, los autores bautizan a las características universales de los satisfactores como necesidades intermedias. Estas pueden proveer un fundamento firme sobre el cual erigir una lista de metas (goals) derivadas o de segundo orden que deben alcanzarse para hacer posible la satisfacción de las necesidades de salud física y autonomía.

Las necesidades intermedias que presentan es la siguiente: 1. comida nutritiva y agua limpia; 2. vivienda protectora; 3. medio de trabajo no dañino; 4. medio ambiente no dañino; 5. adecuada atención a la salud; 6. seguridad en la niñez; 7. relaciones primarias significativas; 8. seguridad física; 9. seguridad económica; 10. educación apropiada; 11. control natal y partos seguros. El único criterio de inclusión en la lista es si contribuyen universalmente a la salud física y a la autonomía. Si algo no es universalmente necesario para la mejor satisfacción de las necesidades básicas, no califica a la lista (vbgr. sexo con otras personas). Según Doyal y Gough, la evidencia de lo que es universalmente necesario deriva de dos fuentes científicas: 1. El conocimiento técnico sobre relaciones causales entre salud física o autonomía y otros factores, y 2. el conocimiento antropológico comparativo sobre culturas y subculturas. La taxonomía, reconocen los autores, es arbitraria en el sentido que los 11 grupos son envolturas verbales o etiquetas.

### **Óptimos de satisfacción**

Proponen medir tanto la satisfacción de las necesidades básicas como de las intermedias. Para ello pasan a discutir las normas (standards) contra las cuales se comparan las mediciones de la satisfacción de las necesidades y se calculan las brechas. En cuanto a las necesidades básicas, los autores proponen como norma el óptimo de satisfacción, en vez del mínimo absoluto o un nivel culturalmente relativo. En función de la distinción introducida entre autonomía y autonomía crítica, también puede distinguirse entre un óptimo de participación y un óptimo crítico. Éste conllevará requerimientos adicionales en materia de entendimiento cognitivo, pero ambos requerirán lo mismo en materia de salud física y salud mental. Se requiere entonces un estándar para niveles óptimos críticos que, en principio, sería derivado del "mejor nivel alcanzado de satisfacción de necesidades en el mundo de hoy o una norma mejor que ésta que fuese viable materialmente en el presente". Desde luego, los autores advierten que para una buena parte del Tercer Mundo un estándar como éste resulta no realista en el presente. Por ello señalan que si bien tal óptimo permanece como el único criterio lógico y moralmente sostenible, que debe ser utilizado para evaluar la satisfacción de necesidades a largo plazo, esto no elimina la posibilidad de usar estándares más bajos como metas estratégicas en el mediano plazo.

Para las necesidades intermedias los autores adoptan el modelo de la vitamina. La ingesta de vitaminas es importante para la salud física hasta cierto nivel, pero deja de serlo más allá de cierto punto, a partir del cual no hay ningún beneficio adicional de incrementos en la ingesta. Incluso en el caso de las vitaminas A y D, incrementos más allá del óptimo producen un daño al organismo. Con base en este modelo,

sostienen que se requiere un nivel particular de satisfacción de cada necesidad intermedia para que la salud y la autonomía sean optimizadas, pero que más allá de este nivel, insumos adicionales de necesidades intermedias no mejorarán la satisfacción de necesidades básicas. Los autores ponen como ejemplo una vivienda. Una vez que ésta es segura, cálida, no está hacinada y está provista de agua limpia y sanidad, cualquier mejoramiento rendirá cero frutos en términos de satisfacción de necesidades básicas, aunque puedan aumentar la realización de algunos deseos. En el caso de algunas necesidades intermedias, el aumento más allá del óptimo producirá daño al organismo, lo cual es evidente en el caso de una alimentación excesiva que lleva a la obesidad.

### ¿QUÉ NECESITAN LOS HOGARES DEL PAÍS?

Uno de los asuntos más difíciles en los estudios de pobreza es la definición de qué bienes y servicios (ByS) deben considerarse necesarios y cuáles no. Este espinoso asunto es eludido totalmente en muchos estudios de pobreza. Por ejemplo, el Banco Mundial fija en un dólar por persona por día la línea de pobreza para todos los países subdesarrollados, sin preguntarse para qué alcanza. En otros casos (CEPAL, Comité Técnico para la Medición de la Pobreza de Sedesol) se definen los rubros y las cantidades de alimentos (canasta normativa de alimentos, CNA), mientras para todo lo demás sólo se fija una cantidad de gasto sin especificar qué rubros se pueden adquirir con ella. Es decir, tampoco se sabe para qué alcanza la línea de pobreza, ni qué significa ser pobre.

El enfoque del presupuesto (como se conoce en los países desarrollados la elaboración de canastas normativas completas, CN)<sup>14</sup> sí enfrenta el problema completo. Su producto final, una canasta normativa, es una lista de ByS, cada una con sus cantidades, precios y costos. Es decir, hacer una CN supone especificar los rubros que necesitan los hogares para satisfacer sus necesidades. En la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) de Coplamar, sobre la cual presenté rasgos básicos y la bibliografía donde puede consultarse en la entrega anterior de esta columna (22/11/02), partimos de dos criterios para definir la lista normativa de ByS. Por una parte, la realidad de México, que se refleja en la lista observada de consumo frecuente en los hogares. Por la otra, la legislación mexicana, que refleja una mezcla de normas vigentes y objetivos por alcanzar.

Para concretar el primer criterio empezamos por seleccionar un decil<sup>15</sup> que reflejara el patrón de consumo típico y tomar su lista de ByS observados como punto de partida. El elegido fue el decil 7. Para ello, se identificaron en cada decil de ingresos los ByS de consumo frecuente, así considerados si el porcentaje de hogares que efectuó algún gasto en el rubro representaba al menos la mitad del porcentaje respectivo del decil 9. La lógica detrás de este criterio es la de que, dado los periodos para los cuales se captaron los gastos (que van de una semana para alimentos hasta un semestre para bienes durables), un bien o servicio puede ser consumido por un hogar sin que necesariamente en ese periodo haya incurrido en

<sup>14</sup> El enfoque de presupuesto, aplicado para el Reino Unido, puede verse en Jonathan Bradshaw, *Budget standards for the United Kingdom*, Avebury, Aldershot, Gran Bretaña.

<sup>15</sup> Los deciles son décimas partes de los hogares, ordenadas de peor (decil 1) a mejor (decil 10).



gasto. El decil 9 se adopta como referencia para este proceso de selección puesto que son hogares cuyo consumo es suficientemente amplio y generalizado.

De la lista de ByS del decil 7 seleccionamos los que son artículos de consumo socialmente generalizados (los que son de consumo frecuente en la mayoría de los deciles), lo que resultó en una segunda lista más reducida. De ésta fueron eliminados los bienes y servicios de lujo restantes, lo cual derivó en una tercera lista, que se puede llamar bienes y servicios básicos socialmente generalizados.

El segundo criterio consideró los derechos, tanto los sociales, que la ley establece para todos los habitantes, y los específicos de clase, que la ley determina para la población asalariada. Estos fueron operacionalizados en bienes y servicios y (si no estaban) fueron agregados a la tercera lista, llegando así a una cuarta y última lista de bienes y servicios, que podríamos llamar bienes, servicios y derechos socialmente generalizados. Esta lista es muy diferente a la observada en el decil 7. Es muy probable que si hubiésemos empezado por otro decil, dados los procesos de depuración seguidos, la cuarta lista hubiese sido prácticamente igual.

De la cuarta lista, los bienes y servicios fueron clasificados en dos grupos: 1) los que tienen que ser satisfechos mediante el consumo privado, es decir, cuyo costo deberá ser pagado (o producido) por los hogares; 2) los que se han de satisfacer por medio del gasto público. Sólo los costos de los satisfactores del primer grupo forman parte de la línea de pobreza, ya que es sólo este total lo que habrá de financiar el ingreso corriente del hogar. Este costo puede, además, ser usado para fijar salarios mínimos<sup>16</sup> y para establecer el nivel de ingresos a partir del cual la población puede pagar impuesto sobre la renta. Los rubros incluidos en la canasta, por otra parte, son fuertes candidatos a las exenciones del IVA y de otros impuestos indirectos, así como al otorgamiento de subsidios.

En el siguiente paso, el cálculo de cantidades normativas para satisfacer la necesidad, no se partió de cantidades observadas. Por tanto, el patrón resultante de consumo que se refleja en la CNSE no es el del decil 7 en un doble sentido: primero porque la lista de rubros incluida es distinta, como se explicó antes. Segundo, porque las cantidades son normativas y no las observadas en dicho decil. Por tanto, las críticas de Santiago Levy y de Agustín Escobar<sup>17</sup> a la CNSE, que se fundamentan en la idea que la CNSE refleja el patrón de gasto del decil 7, están equivocadas<sup>18</sup>.

En la entrega anterior de esta columna (22/11/02) se explicó cómo se calcularon, con apoyo en experimentos llevados a cabo por el Instituto Nacional del Consumidor (Inco), las cantidades requeridas en vestuario, ilustrándolo con el caso de las camisas para hombre. Hoy añado otros ejemplos, incluyendo algunas áreas con problemas. Todos los cálculos de la CNSE se hicieron para la familia de tamaño y estructura (de edades y sexos) promedio del país en 1980, que resultó de 4.9 personas, de los cuales 2.77 son adultos, divididos por igual entre hombres y mujeres, 1.66 niños de 3 a 14 años y 0.47 bebés.

Para los bienes de consumo durables incluidos en la CNSE (estufa de gas, trastes de cocina, cubiertos, vajilla, plancha, licuadora, refrigerador, ventilador, televisión,

16 Sobre este asunto, véase mi columna del 28/12/00, titulada "Salarios mínimos y pobreza".

17 Santiago Levy, "La pobreza en México", en Felix Vélez (editor), *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994. Agustín Escobar, "Mexico, poverty as politics and academic disciplines", en Else Oyen, S.M. Miller y Syed Vaduz, *Poverty, a Global Review. Handbook on International Poverty Research, Scandinavian University Press, Oslo, 1996, pp. 539-566*

18 Para un análisis detallado de las críticas a la CNSE de Escobar, Levy y otros, véase Julio Boltvinik, "Métodos de medición de la pobreza. Una evaluación crítica", *Socialis. Revista Latinoamericana de Política Social*, No. 2, mayo de 2000, Universidad de Buenos Aires, pp.83-123

radiocasetera, bicicleta, espejo, muebles, ropa del hogar, tijeras, reloj de pulso) el Inco proporcionó los años de durabilidad, lo que permitió calcular su desgaste promedio (uso) anual como la cantidad pertinente en la CNSE. Por ejemplo, estimó la vida útil de la licuadora en 4.5 años, por lo cual 0.222 resultó su uso anual. Igualmente, el Inco estimó el porcentaje del valor del bien que se tendría que destinar a mantenimiento. De casi todos los bienes durables incluidos, los hogares requieren sólo una unidad, salvo los cubiertos y la vajilla, que son por persona, y el reloj de pulso que es por adulto.

El costo total de la vivienda, igual a la suma del costo de construcción (calculado en el volumen 4, Vivienda, de la serie Necesidades Esenciales en México, Coplamar-Siglo XXI Editores), y del costo del suelo urbano, se dividió entre 47.75 años de vida útil de la vivienda, para obtener lo que se llamó "depreciación" (que no es exactamente tal, ya que el suelo no se deprecia). A esto se sumó el costo financiero, que se calculó con una tasa de 10 por ciento anual en términos reales (sobre saldos insolutos) y el mantenimiento. Los años de durabilidad y las necesidades de mantenimiento fueron calculados por los miembros del equipo de "planta física", del grupo de investigación de Coplamar, expertos en estas cuestiones.

Las cantidades de artículos para la higiene del hogar y personal se determinaron a partir de normas de higiene y de experimentos llevados a cabo por el equipo de investigación de Coplamar. Por ejemplo, para el cálculo de la cantidad anual requerida de detergente, se consideraron las necesidades de lavado de ropa y de trastes. En el primer caso, con base en las cantidades de ropa y blancos que usaría normativamente la familia, y de las normas higiénicas sobre la relación días de uso por lavada, se estimó un número de 15 lavadas al mes para el hogar promedio, con un requerimiento de 50 gramos de detergente en cada una, según mostraron los experimentos efectuados. En el segundo, se requieren 3 lavadas diarias, en cada una de las cuales se usan, según los experimentos efectuados, 40 gramos. También se efectuaron experimentos con jabones de tocador, pasta de dientes y papel sanitario.

En material de lectura, diversión y esparcimiento la definición de cantidades resultó particularmente difícil. Aquí lo deseable (que la población lea) se separa brutalmente de la realidad, no sólo en los estratos de menores ingresos, sino prácticamente en toda la población (los mexicanos no leen). No hay en este campo normas internacionales ni nada semejante que pueda servir de pauta. La CNSE incluye una suscripción a un periódico por hogar, seis libros y seis revistas al año por adulto, y tres libros y seis revistas por niño. El gasto reportado en este rubro por la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), incluso en los tres deciles de ingresos superiores, resultó menor al incluido en la CNSE. Es claro que sobrestimamos el material de lectura, y en mis aplicaciones de la CNSE en los años noventa he corregido esta parte de la canasta, reduciéndola a la mitad. Igualmente sobrestimamos el paquete vacacional de seis días, que derivamos de la norma constitucional implícita en el artículo 123 y de la Ley Federal del Trabajo. Este paquete lo he reducido también a la mitad en mis aplicaciones.

En transporte y comunicaciones las cantidades se derivan de las actividades desempeñadas por los miembros de la familia. En las ciudades, supusimos que sólo los adultos requerían transporte colectivo diario. Dada la menor participación de la mujer en el trabajo extradoméstico, se supuso un viaje diario para las mujeres y dos para los hombres. Los menores irían caminando a la escuela.

En "cuidado personal y otras necesidades" se incluyen, entre otros rubros, plancha, rastrillo para rasurar, corte de pelo, espejo, peine, desodorante, crema y cepillo para

calzado. Para las mujeres se incluye un minipaquete que resulta muy polémico: maquillaje, lápiz labial, loción, aretes y collares de fantasía. Su costo total, 0.5 por ciento del total de la CNSE; sin embargo, no pesa en el total. Las cantidades fueron estimadas por las mujeres del equipo.

La lista inicial de alimentos es la Canasta Normativa Alimentaria (CNA) de Coplamar (Volumen 1, Alimentación, serie Necesidades Esenciales en México), que no refleja las prácticas alimentarias vigentes, al excluir todas las bebidas (excepto la leche) y los alimentos consumidos fuera del hogar. Por eso fueron adicionados rubros como café, refrescos, bebidas alcohólicas (en cantidades muy pequeñas) y alimentos consumidos fuera del hogar. El costo de ambos componentes es similar al de la CNA de INEGI-CEPAL, que sí incluye este tipo de rubros.

En próximas entregas analizaré una encuesta nacional urbana sobre las percepciones de la población sobre lo que considera necesario y no necesario.

## PERCEPCIONES Y NECESIDADES DE LA POBLACIÓN

Un elemento de juicio importante en la determinación de los umbrales de pobreza está constituido por las percepciones de la población. Por ello, hace poco más de dos años he iniciado una línea de trabajo que ayudará a conocer las normas que actúan de manera efectiva en la vida de la población, definiendo sus necesidades. Esto significa acercarse a la población para conocer lo que piensa al respecto o, para decirlo en palabras de Amartya Sen, para conocer cómo describe las prescripciones existentes. El primer paso en ese acercamiento ha sido la realización de la Encuesta Percepciones de la Población Urbana sobre las Normas Mínimas de Satisfacción de las Necesidades Básicas, levantada por la Profeco (Procuraduría Federal del Consumidor), bajo la coordinación de Hugo Beltrán, en convenio con la Universidad Iberoamericana, con base en un cuestionario diseñado por Julio Boltvinik con la colaboración de Raymundo Martínez. En el segundo semestre de 2000 se le pidió a 2 mil 470 personas, de otros tantos hogares, en 18 ciudades, que clasificara un poco más de 200 rubros de bienes y servicios en tres categorías: necesario, deseable pero no necesario y no necesario ni deseable. También se incluyeron algunos rubros en los que se preguntó a la población la frecuencia deseable, o la duración de ciertos actos. Los rubros incluidos pertenecían a cuatro categorías: 1. rubros incluidos en la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) de Coplamar, pero disputables (como el refrigerador o el maquillaje); 2. rubros no incluidos en la CNSE, como calentador de agua, teléfono familiar, pijama para hombres, automóvil, aspiradora; 3. rubros de nuevo desarrollo o cuyo uso se ha generalizado recientemente (computadoras personales, discos compactos, hilo dental); 4. dimensiones de necesidades básicas que se utilizan en las metodologías de marginación y de pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI), donde se quería conocer dónde ubican los hogares las normas (vbgr. el máximo de personas por dormitorio).

Como se aprecia en el cuadro, 22 rubros incluidos en la CNSE fueron clasificados de no necesarios por 50 por ciento o más de la población. El costo total de estos rubros en la CNSE original representaba sólo 6 por ciento de su costo. Estos rubros se refieren principalmente a actividades recreativas y a bebidas, tanto alcohólicas como no alcohólicas. En cambio, 30 rubros que no están en la CNSE fueron considerados

necesarios por más de 50 por ciento de la población. Estos rubros están principalmente en transporte y comunicaciones, equipamiento de la vivienda, en vestido y calzado, y en presentación personal. Calcular el costo de estos rubros es una tarea pendiente. Sin embargo, es evidente, al revisar la lista, que éste rebasa con mucho el costo de los no incluidos. Tomados literalmente significaría aumentar sustancialmente el costo de la CNSE, sobre todo por el automóvil (y los gastos asociados a su posesión y uso).

Las diferencias entre las percepciones (o las respuestas, que no necesariamente coinciden con lo que resultaría de una indagación más profunda, por ejemplo mediante grupos focales) y la CNSE se pueden sintetizar de la siguiente manera: la población no considera las diversiones ni las bebidas como necesarias (excepto la televisión), mientras considera un paquete de bienes más amplio que la CNSE como necesarios. La música está excluida, excepto por radio y televisión, del mundo de lo necesario. Es una postura en gran medida antilúdica y antiestética. Hay, desde luego, elementos ideológicos muy claros en algunos casos. Por ejemplo, 56.7 por ciento consideró necesario un periódico diario por hogar, pero sólo una pequeña minoría compra o se suscribe a un periódico. En cambio, los refrescos, que casi todos compran, sólo fueron considerados necesarios por 23 por ciento de la población. Es verdad que la población no fue interrogada sobre lo que es necesario en su hogar, sino sobre lo que es necesario para cualquier hogar.

De los rubros que enumera Levy<sup>19</sup> para intentar descalificar la CNSE al tildarla de suntuaria (véase Economía Moral 22/05/01), 93.1 por ciento consideró la TV, 92.8 por ciento el refrigerador y 70.1 por ciento la lavadora, como necesarios. En los rubros de entretenimiento, la población parece dar la razón a Levy: ir al cine, teatro o espectáculos, o hacer fiestas o reuniones en casa, no fueron considerados necesarios por la mayoría de la población.

Al observar algunos de los rubros que no están en la CNSE y que la mayoría de los entrevistados sí consideró necesarios (por ejemplo, teléfono familiar, calentador de agua, champú, pañuelos desechables, ropa protectora, y calzado para diversas circunstancias), resalta el carácter austero de la CNSE. El no pobre que identifica la CNSE es una persona que se baña con agua fría, se lava el pelo con jabón, cuya capacidad comunicacional se reduce al acceso a teléfonos públicos (en los que no se pueden recibir llamadas), que ve televisión en blanco y negro, cuya vestimenta no protege contra la lluvia, tiene sólo suéter y chamarra contra el frío, tiene un único tipo de zapatos para todo. La población es menos austera que esto (véase el cuadro).

Se captó la opinión de la población sobre algunos criterios que sirvieron para el cálculo de la CNSE. Por ejemplo, las frecuencias necesarias del baño y del cambio de ropa, que para más de 90 por ciento deben ser diarias. Igualmente, la población se manifestó sobre las instalaciones y características necesarias de la vivienda. En la mayoría de los casos coincidió con las normas que he venido usando, siguiendo en gran medida las que definimos en Coplamar, en el cálculo de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI). Este es el caso, por ejemplo, del máximo número de personas por dormitorio, la existencia separada de cuartos de cocina y sala-comedor, los materiales adecuados para techos y muros.

No coincidió en otros casos. La mayor parte de los entrevistados consideraron que era suficiente con pisos de cemento, y no consideraron necesario los pisos con recubrimientos, que es la norma que hemos utilizado desde Coplamar. En contraste, los entrevistados declararon el nivel de estudios de preparatoria como el mínimo

---

19 Santiago Levy, "La pobreza en México", en Félix Vélez (ed.) *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, Fondo de Cultura Económica, Colección Lecturas, No. 78, México.

educativo, en contraste con el de secundaria, que hemos venido utilizando. La población consideró que al menos debe haber cuatro salidas con agua corriente en cada vivienda: excusado, lavabo, regadera y fregadero. Las encuestas y censos no captan estos elementos de las instalaciones hidráulicas, por lo cual no ha sido necesario definir normas operacionales al respecto. Sin embargo, las normas conceptuales coinciden plenamente con las respuestas de la población. Igualmente, el tiempo libre que la mayor parte de los habitantes de las ciudades considera necesario: unas horas cada día, dos días a la semana y dos semanas de vacaciones, supera las normas que he venido aplicando.

RESULTADOS DE LA ENCUESTA "PERCEPCIONES DE LA POBLACIÓN URBANA SOBRE LAS NORMAS MÍNIMAS DE SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES BÁSICAS"	
<p><b>Rubros de la CNSE no considerados necesarios por 50% o más de la población encuestada</b> (Costo: 6% del costo total de la CNSE)</p> <p><i>Transportes:</i> mudanzas, bicicleta  <i>Equipamiento de la vivienda:</i> Periquera (silla alta), buró.  <i>Alimentación:</i> manteca, café, dulces, postres, refrescos, bebidas alcohólicas, cafetera.  <i>Cultura y recreación:</i> artículos deportivos para adultos; audio cassettes musicales; ir a cine, teatro, espectáculos y fiestas; hacer fiestas en casa; revistas para adultos.  <i>Presentación personal y otras necesidades:</i> maquillaje; aretes y collares de fantasía  <i>Vestido y calzado:</i> Calzón de hule</p>	<p><b>Normas de necesidades básicas, considerados por más del 75% de los encuestados</b></p> <p><i>Vivienda, servicios y equipamiento:</i> excusado, lavabo, regadera y fregadero con agua corriente; calentador de agua; cocina separada de los demás cuartos; un dormitorio para cada pareja; máximo dos personas por dormitorio (67%); un cuarto para sala-comedor; una cama para cada persona mayor de 10 años; muros y techo de concreto, ladrillo, tabique o similar; <i>pisos de cemento o recubiertos.</i></p> <p><i>Alimentación:</i> tres comidas al día; leche todos los días; verduras; frutas.</p>
<p><b>Rubros no incluidos en la CNSE que más del 50% de la población consideró necesarios</b> (Costo no calculado, pero mucho mayor a 6% de la CNSE)</p> <p><i>Transportes y comunicaciones:</i> automóvil, teléfono familiar.  <i>Equipamiento de la vivienda:</i> calentador de agua; ventilador (vs. sólo en climas cálidos); escritorio; carreola para bebé; mantel; reloj de casa.  <i>Alimentación:</i> sartenes con teflón; agua de garrafón; yogurt  <i>Cultura y recreación:</i> televisión a colores ( vs. blanco y negro)  <i>Higiene y salud:</i> champú; pomada para rozaduras; hilo dental; pañuelos desechables.  <i>Vestido y calzado:</i> sandalias o pantuflas; huaraches; zapatos tenis para adultos; cinturón para niñas; abrigo; pijama para hombres; ropa para ocasiones especiales (adultos); ropa de trabajo; impermeable; paraguas (adultos); fondo (mujeres).  <i>Presentación personal y otras necesidades:</i> cepillo para el cabello; loción para después de afeitarse; quien cuida a los hijos de mujeres que trabajan.</p>	<p><i>Salud:</i> Atención médica y dental; medicamentos; exámenes médicos periódicos; radiografías y exámenes de laboratorio; hospitalización y cirugías; lentes para los que no ven bien; aparatos auditivos para los que no oyen bien; métodos anticonceptivos; aparatos ortopédicos.</p> <p><i>Seguridad social:</i> pensión de jubilación o vejez; seguro de vida, invalidez e incapacidad; <i>seguro de desempleo; quien cuida a los hijos de mujeres que trabajan.</i></p> <p><i>Educación:</i> <i>al menos dos años de preprimaria; al menos preparatoria para todos.</i></p> <p><i>Higiene y presentación personal:</i> usar ropa limpia y planchada; cambio diario de ropa interior; cambio diario de camisa o blusa; baño diario.</p> <p><i>Tiempo libre:</i> tener unas horas de tiempo libre todos los días; tener <i>dos días libres a la semana;</i> tener <i>dos semanas de vacaciones</i> (las dos últimas, son las frecuencias más altas, pero menores al 50%).</p>

Una primera mirada arroja la impresión que hay una gran estabilidad en las respuestas, tanto entre grupos de ciudades como entre hombres y mujeres, e incluso entre personas por grupos de edad. Aunque esta encuesta constituye sólo un primer paso, que deberá ser seguido de indagaciones en mayor profundidad, por medio de técnicas de análisis cualitativo, y complementarse con encuestas similares en otros tamaños de localidades (urbanas pequeñas y rurales), ratifica de manera contundente que el orden de magnitud del costo de la CNSE, además de reflejar las normas internacionales y nacionales, y las banderas de las luchas populares, con las

que se construyó en 1982, coincide con las percepciones de la población en 2000. La batalla conceptual para los minimalistas que fijan líneas de pobreza de mera supervivencia, está perdida. En próximas entregas continuaré con este análisis.

## EVOLUCIÓN DE LOS SALARIOS MÍNIMOS Y MEDIOS

Este primero de mayo los festejos oficiales del Día del Trabajo fueron muy sintomáticos de la situación del poder y del partido oficial en México. Martha Anaya en Milenio Diario le llamó extraña celebración, y destacó los silencios de la multitud que, sin embargo, llenó el Zócalo. En realidad no había nada que festejar. El trabajo se ha estado desvalorizando desde hace casi 20 años. Los ingresos de los trabajadores han perdido sistemáticamente poder adquisitivo, desde entonces. Ernesto Zedillo en su mensaje destacó los supuestos logros: "en este gobierno estamos impulsando la creación de empleos. ¡Llevamos cinco años consecutivos de crecimiento económico y cinco años consecutivos de creación de más y más empleos! ¡Hoy el desempleo es el más bajo en muchos, muchos, años!".

En cambio, sobre salarios no presentó logros, sólo dijo: "con toda razón, ustedes demandan y quieren una economía vigorosa, que sea la base segura para que sus salarios, con toda justicia, mejoren firmemente". Y es que en materia de salarios y de todo tipo de ingresos no hay logros.

### **Evolución de los salarios mínimos y medios**

La evolución de los salarios mínimos y medios durante el gobierno de Zedillo (GZ) ha sido peor que la ocurrida en el de Salinas (GS), aunque no tan mala como en el de Miguel de la Madrid (GMM). En la gráfica anexa y en el cuadro 1 se muestra la evolución de seis tipos de salarios en el periodo 1980 a 1999. De la misma se hace evidente que:

1) Durante los cinco años transcurridos del GZ todos los salarios que se presentan en la gráfica y el cuadro tienen un comportamiento negativo. Esto lo iguala con el GMM y contrasta con el de Salinas, en el cual cuatro de los seis tipos de salarios evolucionan al alza. Es importante notar, sin embargo, que durante el GMM domina la recesión mientras en el de Zedillo domina el crecimiento. Nótese en la gráfica que la mayoría de los salarios cayeron estrepitosamente en 1995 y 1996 y que después, con el crecimiento y la generación de empleos de las que se enorgullece el Presidente, se mantuvieron estancados. Es decir, los salarios reales caen en la recesión y, en vez de aumentar con la recuperación, se estancan.

2) Los salarios mínimos, como es bien conocido, cayeron en los tres gobiernos. De 41 pesos diarios en 1994 y en 1982, último año del gobierno de López Portillo, cayeron a 17.6 pesos en 1988, a 13.4 pesos en 1994, y a 10.5 en 1999. Aunque la peor baja es la del primer periodo, la baja acumulada en el GZ en cinco años es casi igual que la ocurrida en los seis años de Salinas. Los salarios mínimos de 1999 son sólo la cuarta parte de los de 1982, o lo que no es sino la otra cara de la moneda, han perdido casi 75 por ciento de su valor.

3) En las ramas de jurisdicción federal (textil), los salarios contractuales también cayeron en los tres periodos, de 52.5 pesos en 1982 a 31 pesos en 1988, a 27.5 pesos en 1994 y a 21.2 pesos en 1999. En este caso, la baja en el GZ es el doble que en el GS, aunque es sólo la mitad de la baja en el GMM.

4) En la industria formal de la construcción, en las maquiladoras y en la industria manufacturera en su conjunto, la evolución de los salarios medios reales es negativa en el GMM y en el GZ, y positiva en el GS. En la construcción, donde la serie inicia en 1983, la caída en el GZ es de casi 30 por ciento, lo que sitúa los salarios de esta industria, en 1999, 46 por ciento por debajo de los de 1983, es decir prácticamente a la mitad.

5) En la construcción y en el comercio al menudeo, los salarios medios de 1999 no sólo son mucho más bajos que los de 1994 (30 y 22 por ciento), sino que incluso son más bajos que los de 1988 (10 y 5 por ciento). Es decir, no sólo se perdió todo lo ganado en los años de Salinas, sino que se perdió más.

6) En la manufactura y en la maquiladora, que son el orgullo del GZ, los motores del crecimiento, los salarios medios reales también cayeron 22.2 y en 6.4 por ciento. Como se aprecia en la gráfica, los salarios han sido los menos fluctuantes en los casi 20 años analizados, mientras los de la manufacturera han fluctuado drásticamente. Los niveles de 1999 son 41.6 por ciento más bajos que en 1982.

7) El aumento de los salarios medios durante el GS, particularmente fuerte en la industria manufacturera, ha sido materia de fuertes controversias. Se trata de un periodo de fuerte desindustrialización, en el cual cierran muchas empresas como consecuencia de la apertura, al mismo tiempo que se abren nuevas empresas asociadas a las nuevas oportunidades de exportación. De esta manera, el incremento en el salario promedio puede reflejar sólo la salida de los peor pagados, en pequeñas y medianas empresas que quebraron, y la permanencia y expansión de los mejor pagados en las grandes empresas nacionales y extranjeras. La política explícita, la que se refleja en los salarios mínimos, salarios públicos y, curiosamente, en las ramas de jurisdicción federal, fue mantener los incrementos salariales por debajo de la inflación.

### **Evolución de los ingresos del trabajo**

Los datos anteriores sobre salarios medios reflejan datos captados por el INEGI en establecimientos formales. Pueden tener, como ha notado Agustín Escobar, un sesgo al dejar fuera al sector informal. Se refieren a salarios exclusivamente, mientras una proporción creciente trabaja por su cuenta, ayuda a la familia sin retribución o es un pequeño patrón. Para evitar estos sesgos y obtener un panorama más completo de la evolución de todos los ingresos derivados del trabajo, procesé las bases de datos de las encuestas nacionales de empleo urbano (ENEU) de los segundos trimestres de 1994 y 1999 para obtener, para un conjunto de 37 ciudades, los ingresos por hora de trabajo y los ingresos mensuales.

### **Calculé la media y la mediana.**

La mediana expresa el nivel de ingresos que divide a la población observada exactamente en dos partes iguales, una que está por arriba y otra que está por debajo de dicha cifra. No se ve afectada, como la media, por los salarios o ingresos muy altos de unos pocos. Cuando la mediana baja apreciamos, de manera muy directa un empobrecimiento de la población.

En el Cuadro 2 se sintetizan los resultados. Entre 1990 y 1994, esta vez expresados a precios de 1999, los ingresos medios de los ocupados de las 37 ciudades más importantes del país, han disminuido sustancialmente, tanto si se calculan por hora de trabajo como mensuales. La media del ingreso por hora pasó de 22.35 pesos en 1994 a 16.51 en 1999 (en pesos de 1999), una disminución de 26.1 por ciento. En tanto, la mediana disminuía de 14.23 pesos a 10.42 pesos, o 21.8 por ciento menos.

Las disminuciones de los ingresos mensuales son un poco más bajas (alrededor de 23.5 por ciento), lo que refleja un incremento en las horas promedio trabajadas en el mes. El dato mensual más cercano a nuestra comprensión, la pauperización de la población nacional. La mitad de la población, que ganaba 2 mil 526 pesos o menos en 1994, en 1999 gana mil 935 pesos o menos. Un elemento notable es que ambas fuentes, de naturaleza y cobertura muy diferentes, llevan al mismo resultado: una disminución de más de 20 por ciento, alrededor de una cuarta parte, en los ingresos medios de la población que vive de su trabajo. Esto lo saben muy bien los trabajadores, sus esposas y sus hijos e hijas, que viven diariamente las consecuencias, con frecuencia dramáticas, de esta nueva baja en el poder adquisitivo de sus ingresos. Por ello una demanda reiterada en las marchas y mítines del primero de mayo fue la de aumentos salariales.

Rodríguez Alcaine, líder supercharro, sin embargo se vio obligado a demandar un cambio en el mecanismo mediante el cual se definen los salarios mínimos, que se ha vuelto una vergüenza nacional, como lo demuestran las cifras antes presentadas. El organismo que lleva a cabo las tareas de definición de los salarios mínimos requiere autonomía política y una gran capacidad técnica y un gran prestigio. Este es un cambio que ningún candidato ha planteado. El tema da para mucho más. Apenas lo empezamos a arañar. En próximas entregas seguiremos analizando el asunto con más detalle. Entre otras cosas, resulta necesario procesar la Encuesta Nacional de Empleo Urbano de 1988 para conocer si se confirman los resultados del gobierno de Salinas antes presentados.

## ¿MENOS POBREZA SIN ALZA SALARIAL?

### **Una pregunta crucial**

Los cálculos de pobreza que pueden hacerse a partir de los datos publicados de la ENIGH98 (la base de datos sigue inaccesible para los mortales comunes y corrientes), parecen mostrar una baja de la pobreza. Usando la línea de pobreza de la CEPAL (para hacer mis propios cálculos) la baja observada resultó de 5 puntos porcentuales, de 63 por ciento a 58 por ciento de la población, entre 1996 y 1998. Esta es una baja muy pequeña si se la compara con el alza ocurrida en los dos años precedentes, cuando pasó de 46 a 63 por ciento (véase Economía Moral del 25/08/00: "Milagro de la CEPAL"). De esta manera, entre 1994 y 1998 los movimientos son sumamente desfavorables para el gobierno de Zedillo. Sin embargo, la pregunta sobre las causas de la (aparente) baja ocurrida entre 1996 y 1998 es muy importante. Es necesario preguntarse si hay algún factor en el funcionamiento actual de la economía que permita que la pobreza baje y si ese factor es sostenible en el mediano plazo. Si ambas respuestas fuesen positivas, la disminución de la pobreza se podría lograr en el próximo sexenio sólo manteniendo ese factor funcionando. Naturalmente, una respuesta plena la podré dar cuando cuente con la base de datos de la ENIGH98. Sin embargo, por su importancia, vale la pena explorar una respuesta provisional.

### **Evidencia contradictoria**

Como lo señalamos en "Milagro de la CEPAL", hubo un fuerte deterioro de los salarios reales durante el gobierno de Zedillo (GZ). Sin embargo, casi la totalidad de



la pérdida ocurre entre 1994 y 1996. ¿Qué pasó a partir de 1996 en materia salarial? El cuadro 1 muestra la evolución, año por año, de los salarios reales de diversas categorías durante el GZ. Como se aprecia, no hay grandes cambios en los salarios reales entre estos dos años. Algunos, como los salarios manufactureros, los de las maquiladoras y del comercio al menudeo, suben ligeramente, incrementos porcentuales de 1.4, 4.7 y 1 por ciento; mientras otros más importantes numéricamente bajan: en 4.3 por ciento los mínimos, en 1.6 por ciento los de la construcción, en menos de uno por ciento los de cotización al IMSS. Es decir, parece haber un empate. Sin embargo, la remuneración media de asalariados de cuentas nacionales, después de haber bajado 10 pesos por día entre 1994 y 1996 (una baja de 20 por ciento) tiene un repunte de 3 pesos entre 1996 y 1998 (un repunte de 7.5 por ciento). Esto significaría que los salarios que aumentaron pesaron más en el movimiento global que los que disminuyeron. Sin embargo, el concepto de remuneraciones medias de cuentas nacionales ha gozado de muy poco prestigio entre los estudiosos del mercado de trabajo. Esta desconfianza se agravó cuando se introdujeron cambios en las cuentas nacionales a partir de 1994. De todas maneras las cifras apuntan al efecto composición de los salarios medios. Para expresarlo con un ejemplo hipotético, si sólo hubiese dos tipos de salarios, los agrícolas y los industriales, donde los segundos son más elevados que los primeros, y ninguno cambiase en términos reales en un periodo determinado, es posible que la media salarial subiese si la composición del empleo cambiase a favor del empleo industrial. Es probable que este efecto haya estado presente, en pequeña escala, durante el periodo 1996-1998. La comprobación de ello requiere un análisis de la evolución de las remuneraciones por rama de actividad que rebasa la colaboración de hoy. Lo que habrá que dilucidar es si se trata de un efecto composición positivo que, en la parte de recuperación del ciclo económico, representa el lado opuesto al efecto composición negativo que se produjo durante la crisis, en cuyo caso no se trata de un factor sostenible a mediano o largo plazo, o si se trata de una modernización de la estructura del empleo que sí sería sostenible.

### La fórmula tripartita

La pobreza por ingresos se suele medir comparando el ingreso per cápita de cada hogar con la línea de pobreza expresada también en términos per cápita. El ingreso per cápita de un hogar que sólo obtenga ingresos por el trabajo de sus miembros, depende de tres variables: 1) el número de personas ocupadas (O); 2) el ingreso medio de cada uno de ellos (YO); y 3) el número total de miembros en el hogar (N). De los dos primeros factores depende el ingreso total del hogar (el numerador), mientras que el tercero es el denominador<sup>20</sup>. En el punto anterior exploramos el movimiento en el tiempo de los salarios, que son la parte más importante, aunque no la única, de los ingresos medios de los ocupados.

La gráfica muestra la evolución del ingreso captado por las ENIGHs de 1994, 1996 y 1998 por hogar, por persona y por perceptor, distinguiendo en este último caso los perceptores ocupados y los perceptores totales. Los perceptores son las personas que recibieron un ingreso corriente monetario de cualquier tipo. Incluyen, por tanto, personas que como algunas amas de casa no trabajan (en el sentido limitado, economicista del término) y que reciben una remesa de algún familiar. Incluye a los jubilados y a los que reciben una renta de alguna propiedad. Resulta peculiar que entre 1996 y 1998, según la ENIGH, el ingreso por hogar haya aumentado muy

20 La ecuación es la siguiente, donde  $Y_c$  es el ingreso medio de los ocupados en el hogar,  $O$  el número de ocupados, y  $n$  el número total de miembros:  $Y_c = (O \times Y_o) / n$

poco, de 74 a 76 por ciento del nivel alcanzado en 1994. Una recuperación muy pequeña, casi irrelevante. Sin embargo, la pobreza la medimos, como señalamos antes, por el ingreso por persona, que tuvo una recuperación mucho más significativa, de 77 a 86 por ciento del nivel de 1994. Detrás de este movimiento dispar está el hecho que el tamaño promedio de los hogares (nuestra  $n$ ) disminuyó significativamente entre 1996 y 1998, según la ENIGH, pasando de 4.53 en 1996 a 4.3 en 1998, una baja de 5.3 por ciento. En ausencia de cualquier otro cambio, esta baja en el tamaño del hogar habría producido un aumento equivalente en el ingreso por persona en el hogar y, por tanto, haber disminuido la pobreza, aunque en un porcentaje incierto. Cabe preguntarse, por tanto, dos cosas. Primero, qué tan sólido es este dato de la ENIGH. Y segundo, qué tan correcto es usar el ingreso por persona como la variable clave para identificar la pobreza de ingresos.

Pero antes de ello, véase que los ingresos de los perceptores ocupados (nuestra  $YO$ ) habrían aumentado en el periodo bajo estudio de 72 a 75 por ciento del nivel que tuvieron en 1994. Una recuperación leve que parecería reflejar lo antes comentado sobre salarios. Nótese, sin embargo, que si incluimos a todos los perceptores, su ingreso medio casi no se mueve.

Los datos históricos de las ENIGH muestran una tendencia a la disminución del tamaño medio del hogar muy rápida en los años noventa: desde 4.72 hasta 4.30 entre 1992 y 1998. Esta tendencia es muy similar a la que estima CONAPO en sus proyecciones de los hogares, mismas que se presentan en el cuadro 2. Sin embargo, la tendencia de CONAPO, que llega en el año 2000 a sólo 4.13 personas por hogar y 4.20 personas por vivienda, no coincide con los resultados preliminares del XII Censo de Población y Vivienda 2000, que arrojan un promedio de ocupantes por vivienda de 4.42, lo que según la relación entre hogares y viviendas implícita en la relación utilizada por CONAPO, daría una media de 4.34 personas por hogar en el año 2000, superior a la de la ENIGH en 1998. La diferencia entre ambas estimaciones en el año 2000, la de CONAPO y la del Censo es de 5.1 por ciento, diferencia capaz de generar una sobreestimación del ingreso por persona y una subestimación de la pobreza significativos. Concluimos, pues, que la evolución en el tamaño del hogar calculada por ENIGH (que o bien sigue de cerca de CONAPO o ambos se apoyan en la misma fuente) requiere someterse a un análisis minucioso y no es totalmente confiable<sup>21</sup>.

### **El indicador ingreso per cápita**

Independientemente del hecho que las tendencias a la baja en el tamaño del hogar, tal como las estiman CONAPO y la ENIGH pueden estar sobreestimadas, es evidente que los hogares se están haciendo más pequeños. La medición de la pobreza a través del ingreso per cápita supone, sin embargo, que el costo de satisfacción de las necesidades de un hogar de cinco personas es cinco veces más grande que el de una persona. Cuando una persona que vivía sola empieza a compartir su vivienda con otra, es evidente que no todos los gastos se duplican. La renta, el predial, el agua, quedarán igual y la electricidad, el gas y el teléfono variarán muy poco. En los hogares se presentan economías de escala. Es obvio que hay un error en el uso del ingreso per cápita que, sin embargo, no es fácil de

---

21 Las encuestas son una técnica de muestreo en la cual, para ciertos propósitos, se requiere tener una buena idea del universo. Este universo, por lo que hace a las viviendas particulares, es lo que constituye el marco muestral de las encuestas. Este marco se construye en cada censo de población y va envejeciendo a medida que pasan los años. Los nuevos censos vienen a corregir las distorsiones. De esta manera, es muy probable que en materia de tamaño de los hogares y ocupantes por vivienda, el dato censal sea el correcto.

corregir. En los países sajones han ideado diversos procedimientos para llevar a cabo esta corrección. Uno es tomar a las siguientes personas después de la primera como adiciones menores a la unidad, por ejemplo, dos tercios o la mitad y obtener un número de personas corregido para fines de calcular la línea de pobreza de ese hogar. Parece llegada la hora de realizar esto en México de manera sistemática. De otra manera, al disminuir el tamaño de los hogares, subestimaremos el costo de la vida de los hogares muy pequeños cuyo peso en el total estará disminuyendo. Subestimaremos con ello la pobreza y podemos caer en la ilusión de que ésta baja.

## **ESTRUCTURA ECONÓMICA Y HOGARES**

### **Las cuentas institucionales**

A partir de 1999 el INEGI dio un gran paso adelante en el desarrollo de la contabilidad nacional, al publicar las Cuentas por sectores institucionales (empresas, hogares y gobierno, de manera simplificada constituyen estos sectores). Estas cuentas permiten conocer características de la economía que hasta hace poco sólo adivinábamos. No sabíamos qué participación tenían en la producción los impuestos y el ingreso disponible, cada uno de los sectores institucionales. Tampoco sabíamos qué proporción de los sueldos y salarios son pagados por cada uno de ellos. Pero además de permitir desglosar los agregados macroeconómicos tradicionales entre estos sectores, las nuevas cuentas aportan variables antes desconocidas. Por ejemplo, antes no sabíamos cuál era la participación de los intereses en el ingreso de los hogares ni cuál era el monto de impuestos sobre la renta pagados por ellos. Tampoco sabíamos qué proporción de la producción era de carácter mercantil (producción para ser vendida en el mercado).

Ante este gran avance, sorprende que se le haya promovido en tan escasa medida y que no se hayan efectuado seminarios para asegurar su adecuada comprensión por parte de los usuarios (academia, sector público, sector privado). El propósito de la colaboración de hoy es ayudar a comprender la importancia de esta nueva fuente y empezar a explorar sus implicaciones en el bienestar de la población.

### **Elementos estructurales nuevos**

En el Cuadro 1 se muestra la desagregación de la producción nacional (valor bruto de la producción) entre mercantil y no mercantil (y ésta a su vez en producción para el uso final propio y la destinada al consumo colectivo público o al consumo de otros sin intercambio mercantil). En 1993, primer año para el cual están disponibles estas nuevas cuentas, 87.2 por ciento de la producción nacional estuvo destinada al mercado, 5.5 por ciento fue para el uso final (consumo o inversión) y 7.4 por ciento fue la producción (gubernamental y de organismos no lucrativos) destinada al consumo de terceros sin mediar intercambio mercantil. Como se aprecia en el Cuadro 1, entre 1993 y 1999 hubo un leve aumento de la proporción destinada al mercado y una disminución de las dos categorías de lo no mercantil.

En el Cuadro 2 se presenta lo que podríamos llamar la nueva distribución funcional del ingreso. En estas nuevas cuentas se desagrega lo que tradicionalmente ha sido llamado el excedente bruto de operación o de explotación. Este concepto tradicional resultaba de restar del PIB la remuneración de asalariados y era por tanto una caja negra que incluía muchas cosas y que representaba alrededor de 70 por ciento del

PIB. Ahora se introduce el nuevo concepto de ingresos mixtos (ingresos de quienes trabajan por cuenta propia o en empresas familiares y que no es sólo ingreso por trabajo, sino también por el capital utilizado. Esto permite calcular el excedente de operación (que será neto o bruto, según si restemos la depreciación de los activos, lo que se denomina consumo de capital fijo). Para fines comparativos con la distribución funcional antes utilizada, que siempre manejó los conceptos sin deducir la depreciación del capital, es necesario calcular la distribución funcional del PIB (valor agregado bruto) y no la del PIN (valor agregado neto). Como se aprecia, el excedente bruto resulta un concepto que se sitúa alrededor de 40 por ciento del PIB, mientras la remuneración de asalariados está por arriba de 30 por ciento y los ingresos mixtos representan 23 por ciento. Antes los ingresos mixtos se encontraban incluidos en el excedente bruto, lo que como se aprecia arrojaría cifras superiores a 60 por ciento o más.

Entre 1993 y 1999, con la nueva distribución funcional, se aprecia que los asalariados perdieron participación en el valor agregado. Su participación en el valor agregado bruto o neto bajó, en seis años, casi cuatro puntos porcentuales, confirmando lo que he señalado repetidamente en este espacio sobre el deterioro salarial de los mexicanos. Esta baja del ingreso de la población que vive de su trabajo no fue compensada por una mayor participación de los ingresos mixtos que, como se aprecia, permanecieron casi constantes. Si sumamos la remuneración de asalariados con los ingresos mixtos, apreciaremos que la población que vive de su trabajo vio deteriorada su participación en el valor agregado entre 1993 y 1999 en más de tres puntos porcentuales del valor agregado neto, mismos que ganó el excedente de operación.

**Cuadro 1. Estructura mercantil-no mercantil de la economía nacional**

	1993 %	1999 %
Producción total	100.00	100.00
Producción mercantil	87.18	87.79
Producción no mercantil	12.82	12.21
para uso final propio	5.47	5.20
para consumo colectivo o de otros	7.35	7.01

En los años ochenta, los defensores de la política económica se refugiaron en la caja negra del excedente de operación y argumentaron, sin ninguna base empírica, que la caída en la participación de los salarios fue compensada por mayores ingresos mixtos ante la informalización de la economía. Ahora, gracias a este nuevo desglose, la verdad se hace transparente. Los ajustes económicos neoliberales transfieren recursos masivamente del trabajo al capital.

	Cuadro 2. Distribución funcional del valor agregado			
	Valores netos		Valores brutos	
	1993 %	1999 %	1993 %	1999 %
Valor agregado	100.00	100.00	100.00	100.00
Remuneración de asalariados	42.52	38.81	38.35	34.54
Excedente de operación	33.08	36.39	37.78	41.36
Ingreso mixto	23.63	24.28	23.18	23.64
impuestos	0.77	0.51	0.69	0.46

**Cuadro 3. Incremento 1993-1999 de algunos agregados macroeconómicos**  
(deflactados con el índice de precios implícitos del PIB)

	incremento
Producción mercantil	25.77
Producción no mercantil	19.00
Remuneración de asalariados	7.95
Excedente neto de operación	30.14
Ingreso mixto neto	21.52

	Valor agregado Bruto	Producción Mercantil	Pagos por Remun. Asalar.	Excedente de operación	Ingresos Mixtos
sociedades financieras y no financieras	58.30	74.94	61.46	88.15	0.00
Gobierno general	9.35	0.00	24.70	-0.90	0.00
Hogares	34.82	24.96	13.38	21.81	100.00
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

### Evolución de algunos agregados

En el Cuadro 3 se presentan los incrementos porcentuales observados entre 1993 y 1999 de algunos agregados importantes. Las cifras corrientes han sido deflactadas con el índice de precios implícito del PIB. Las cifras no pueden ser más elocuentes: el excedente neto de operación (concepto cercano a la categoría de plusvalía de Marx) aumentó en el periodo en 30.14 por ciento, mientras los salarios lo hacían en sólo 7.95 por ciento y los ingresos mixtos netos en 21.5 por ciento. El aumento del excedente es casi cuatro veces el de los salarios. La población creció en el mismo periodo en 10.64 por ciento, por lo cual en términos per cápita hubo un deterioro del nivel de vida para los que viven de la masa salarial, aunque calculado de esta manera hubo un aumento para los que viven del trabajo por cuenta propia de alrededor del 10 por ciento.

### Estructura por sectores institucionales

El Cuadro 4 muestra las estructuras de participación de las sociedades (empresas), gobierno general y hogares en algunos agregados económicos. Es sorprendente enterarse que más de la tercera parte del PIB es generado por los hogares (34.82 por ciento); que éstos generan la cuarta parte de la producción para el mercado; que pagan cerca de 15 por ciento de los salarios de la economía y que se apropian de más de la quinta parte del excedente de operación. Como se aprecia, las sociedades (empresas no familiares formalmente constituidas) pagan un poco más de las tres quintas partes de los salarios del país, por lo que casi dos quintas partes son pagadas por el gobierno y los hogares. Cuestionado por la inclusión de muchos miembros de origen empresarial en su gabinete, Fox se defendió arguyendo en defensa de los empresarios diciendo que ellos crean todos los empleos de la economía. Se equivocó, las empresas no son las únicas que crean empleos, los hogares y el gobierno lo hacen también y en números importantes. En la próxima entrega analizaré la estructura del ingreso de los hogares y su destino entre el consumo y el ahorro.

## LA POBREZA IGNORADA

### Prioridades invertidas

Durante el gobierno de Zedillo se le dio prioridad a la lucha contra la pobreza extrema en el medio rural en detrimento de la lucha contra la pobreza extrema en el medio urbano, y contra la pobreza no extrema o moderada en todo el país. Esta orientación estuvo basada en una premisa y en un error de cálculo. Lamentablemente, el gobierno federal actual no ha corregido esta orientación. Como mostraré en esta y la siguiente colaboración, esta es una corrección urgente. Convencidos de ello, un grupo numeroso de organismos de la sociedad civil (entre ellos Equipo Pueblo, Fundar, Causa Ciudadana), la asamblea legislativa del DF, Sedesol, Secretaría de Desarrollo Social del DF, UNICEF y UAM-Xochimilco han organizado el "Foro hacia una agenda integral de atención a la pobreza ignorada", que se celebrará en el Museo de la Ciudad de México la semana que entra (24 y 25 de octubre del 2001).

### Premisa ideológica

La premisa es de carácter ideológico. En el pensamiento neoliberal la igualdad de oportunidades y la libertad son los valores fundamentales. Se piensa que la pobreza extrema, concebida sobre todo como hambre, es una condición que impide a los individuos participar en el "juego del mercado". Por ello, resulta una obligación del Estado (casi la única que tiene en un mundo en el que el mercado lo hace todo), eliminar este tipo de pobreza para colocar a todos los individuos en posibilidades de "jugar el juego". Con ello, se supone, se lograría la igualdad de oportunidades. Al Estado, en cambio, según este pensamiento, no le atañe combatir la pobreza moderada, ya que ésta se concibe como una condición que no impide a los individuos participar en el mercado. La premisa reduce, por tanto, la población objetivo de las políticas de lucha contra la pobreza a los pobres extremos.

### Error de cálculo

Un error de cálculo de Santiago Levy contribuyó a que el gobierno de Zedillo sostuviera que la pobreza extrema en México es un problema predominantemente rural y que afecta a una proporción pequeña de la población nacional (alrededor del 20 por ciento en 1984)<sup>22</sup>. Veamos cómo llegó Levy a estas conclusiones. Levy define a los "extremadamente pobres como aquellos cuyo gasto en alimentación es inferior al costo de la canasta normativa alimentaria". Es decir, los que no pueden alimentarse adecuadamente. Sin embargo, como no tenía datos completos de gasto alimentario de los hogares, no pudo comparar su gasto por persona contra el costo por persona de la canasta de alimentos y así obtener "directamente" cuántos hogares eran pobres. Lo que hizo fue, entonces, definir como línea de pobreza extrema (es decir el ingreso por persona mínimo para no ser pobre extremo) el producto de multiplicar el costo de la canasta de alimentos por 1.25. Usar este factor equivale a suponer que los hogares más pobres gastan el 80 por ciento de su ingreso en alimentos crudos, supuesto que Levy justifica apoyándose en dos autores británicos que no se refieren a México.

La información de las encuestas de ingresos y gastos de los hogares (ENIGH's) ha mejorado sustancialmente. Levy trabajó con la de 1984, que al parecer era la última

---

<sup>22</sup> Véase Santiago Levy, "La pobreza en México", en Félix Vélez (compilador), *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, Lecturas del Trimestre económico, N° 78, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp.15-112.

disponible cuando realizó su estudio. Las bases de datos de las ENIGH recientes, a diferencia de la de 1984, permiten calcular el gasto corriente monetario y no monetario en alimentos y su proporción respecto al gasto total. En la de 1984 sólo estaba disponible el desglose del gasto monetario. El resultado obtenido con la ENIGH-2000 es que la proporción del gasto total que los hogares dedican a alimentos (lo que entre los economistas se conoce como el coeficiente de Engel) es, para el conjunto de hogares del país, de 25.7 por ciento. Si formamos grupos de 10 por ciento de las personas cada uno (lo que en estadística se denominan deciles), el grupo o decil más pobre gastaba en 1996 el 57 por ciento de su gasto total en alimentos (no he hecho el cálculo para el 2000). Esta proporción desciende a medida que ascendemos por los deciles de la siguiente manera: 51 por ciento en el decil 2. 48 por ciento en el 3. 45 por ciento en el 4. 44 por ciento en el 5 y 42 por ciento en el 6.

En la elección de grupo para elegir el coeficiente de Engel hay dos posturas. La postura del Banco Mundial y de Levy es elegir los deciles más pobres. La postura de la CEPAL es elegir el decil de menores ingresos entre aquellos que cumplen con el requisito de gastar en alimentos una cantidad igual o mayor que el costo de la canasta alimentaria. En el primer caso, si tomamos el promedio de los tres primeros deciles, el coeficiente de Engel sería de 50 por ciento. En el segundo caso, es el decil 6 el primero que, en promedio, tiene un gasto en alimentos superior a la canasta alimentaria usada por Levy (que es una de las canastas definidas en Coplamar en 1981), por lo que habría que elegir su coeficiente de Engel de 42 por ciento. Por tanto, el coeficiente de Engel adecuado para aplicar la definición de pobreza extrema de Santiago Levy es o 50 por ciento o 42 por ciento, lo que significa que la línea de pobreza extrema, de acuerdo con la propia definición de Levy, debería resultar de multiplicar el costo de la canasta alimentaria por 2 o por 2.4, y no por 1.25 como lo hizo Levy. Este es el error de cálculo.

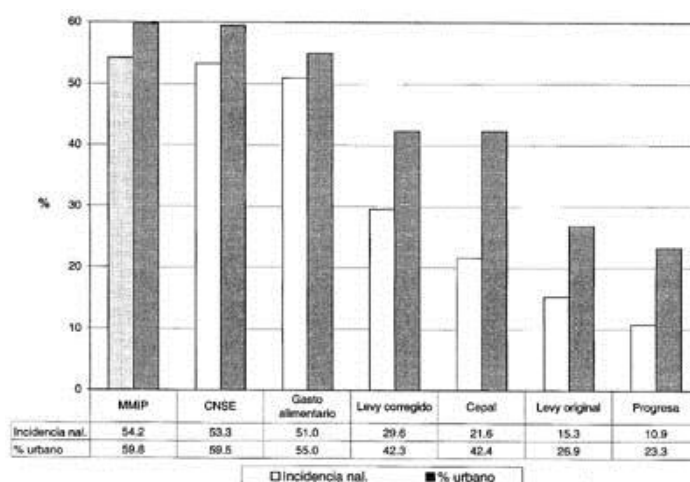
Las dos conclusiones básicas del autor, que la pobreza extrema es predominantemente rural y que afecta a una proporción pequeña de la población, y las implicaciones de política que de aquí se derivan, estaban sustentadas en este error.

### **La verdadera proporción de pobres extremos**

En la grafica presento (columnas claras) los resultados comparativos de calcular la pobreza extrema en México en 1996 con base en las siguientes líneas de pobreza extrema y de un método multidimensional: 1) La usada por Levy que es igual al costo de los alimentos multiplicado por 1.25. 2) La corregida usando la opción que el propio Levy prefiere, es decir, con el coeficiente de gasto en alimentación de los más pobres (50 por ciento), a la que llamo Levy corregida. 3) Con la línea de pobreza extrema que usa el Progreso, que es igual al costo de la canasta de alimentos, es decir que supone que los hogares gastan el 100 por ciento de su ingreso en alimentos. 4) Las líneas de pobreza extrema de la CEPAL, que parten de una canasta alimentaria más generosa que la de Coplamar, suponen que el 100 por ciento se gasta en alimentos y que los alimentos son más baratos en el medio rural que el urbano. 5) El cálculo de la pobreza extrema que resulta de comparar directamente, tal como lo señala la definición adoptada por Levy, el gasto alimentario per cápita de cada hogar contra el costo per cápita de la canasta de alimentos de Coplamar. 6) Con la porción de rubros absolutos de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) de Coplamar, que define la línea de pobreza extrema en este método y que representa alrededor de dos terceras partes del costo

de la canasta total. 7) Con el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP), que además de ingresos toma en cuenta las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y el tiempo libre disponible.

Como se aprecia, la pobreza extrema resultante va desde el 10.9 por ciento de la población nacional con el criterio del Progreso, a 15.3 por ciento con la línea original de Levy, a 21.6 por ciento con la de CEPAL, a 29.6 por ciento con la línea de Levy corregida, a 51 por ciento con el cálculo directo del gasto en alimentos contra el costo de la canasta alimentaria, a 53.3 por ciento con la CNSE y a 54.2 por ciento con el MMIP. En los primeros cinco métodos enumerados, hasta gasto alimentario, se aplica la misma definición: es pobre extremo el que no puede alimentarse correctamente. En todos ellos menos el de la CEPAL se usa la misma canasta alimentaria: el modelo 2 de Coplamar. Las grandes diferencias están en los supuestos sobre la proporción del ingreso que se dedica a alimentos. Sin embargo, en la opción de gasto alimentario no tiene que hacerse ningún supuesto, por lo cual es éste, sin duda, el único cálculo correcto de entre todos aquellos que restringen la definición de pobreza extrema a los alimentos. Los demás pecan por adoptar supuestos no realistas; este es claramente el caso de Progreso, Levy y CEPAL que suponen proporciones del gasto en alimentos del 100 por ciento o del 80 por ciento.



Los métodos amplios, en las primeras dos columnas de la izquierda, arrojan proporciones ligeramente por arriba de la de gasto alimentario. Es claro, entonces, que los únicos cálculos correctos son los del gasto en alimentación, los de la CNSE y los del MMIP. Con estos resultados se desmiente categóricamente la primera conclusión de Levy: la pobreza extrema no afecta a una pequeña minoría de alrededor del 15 por ciento (en el año 2000), si no a más de la mitad de la población nacional.

### Proporción urbana de la pobreza extrema

En cuanto a la segunda conclusión de Levy, podemos apreciar en las columnas oscuras de la gráfica que mientras con las líneas de pobreza extrema del Progreso y de Levy, la pobreza extrema está, en efecto, muy cargada hacia el medio rural (alrededor de tres cuartas partes de los pobres extremos estarían localizados en este ámbito); esto empieza a cambiar con las líneas de pobreza corregida de Levy y con la de CEPAL, que arrojan ya una participación urbana de 42 por ciento. Por último, con los cálculos correctos, los de gasto alimentario, la CNSE y el MMIP, el predominio se invierte y el 55 por ciento, 59.5 por ciento y 59.8 por ciento,



respectivamente, de los pobres extremos viven en las ciudades, contra menos de la mitad en el campo. Con esto se desmiente la segunda conclusión de Levy: que el problema de la pobreza extrema es un problema predominantemente rural. Resulta evidente, pues, que también hay un serio y grave problema de pobreza extrema en las ciudades del país que se agudiza en las recesiones. Cuando abandonamos el campo estrecho de la pobreza extrema y abordamos el de la pobreza en general, las proporciones urbanas en el total son aún mayores, llegando en el MMIP al 67.7 por ciento y en la CNSE a 65.7 por ciento.

### **Abandono de los pobres urbanos**

De la conclusión de Levy que el problema de la pobreza extrema es un problema predominantemente rural, se derivó a lo largo del gobierno de Zedillo una política sistemática de reducción de los apoyos a los pobres extremos de las ciudades. Se eliminó el subsidio generalizado a la tortilla y se redujeron las coberturas de Liconsa y Fidelist. A la par, buena parte de los recursos adicionales se orientaron al Progresá, programa emblemático del sexenio, que sólo actuó en el medio rural. Esto es, por lo que hemos mostrado, un desacierto basado en el error de cálculo de Levy. Además, el abandono, por razones ideológicas, de la pobreza no extrema tiene un mayor impacto en las ciudades, donde según el MMIP, casi dos terceras partes de los pobres son pobres moderados, mientras en el medio rural esta proporción es de sólo una cuarta parte.

De acuerdo con cálculos de Helena Hofbauer de Fundar, sólo el 7 por ciento de los recursos de lucha contra la pobreza ejercidos directamente por el gobierno Federal están orientados al medio urbano. Adicionalmente, los recursos del FAIS (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social), fondos que la federación otorga a los estados y a los municipios, se asignan con una fórmula basada en la pobreza extrema que favorece al medio rural.

## **PROBLEMAS DE MEDICIÓN DE LA POBREZA**

### **El Pre-foro sobre la pobreza ignorada**

Como parte del Foro Hacia una agenda integral de atención a la pobreza ignorada, cuyo segmento medular se llevó a cabo esta semana en el Museo de la Ciudad de México, el 10 de octubre se realizó en El Colegio de México un taller de discusión sobre la medición de la pobreza. La relatoría del taller fue leída al inicio de los trabajos del foro. Por su importancia me permito presentar aquí una síntesis.

### **Problemas de la información**

En la primera mesa del pre-foro se abordaron los problemas de la información. Hubo consenso entre los participantes (alrededor de 15 personas) en que la información estadística que se usa en México para estimar la pobreza, proveniente de encuestas de hogares (principalmente las encuestas nacionales de ingresos y gastos de los hogares, ENIGH) y censos de población, es insuficiente y no cumple con los estándares de calidad necesarios. En particular, se exploró en detalle la subestimación de los ingresos de los hogares (en comparación con cuentas nacionales), lo que lleva a sobrestimar la pobreza y a subestimar la concentración del ingreso. Para hacer frente a este problema, los investigadores suelen ajustar los

datos a cuentas nacionales, multiplicando cada fuente del ingreso de los hogares por un factor para que el conjunto expandido de hogares de la ENIGH tenga el mismo monto total de ingresos que los hogares en cuentas nacionales.

Eso, sin embargo, equivale a suponer que toda la subestimación se debe a subdeclaración de los hogares. En su ponencia, Fernando Cortés argumentó que, además de la subdeclaración, la ENIGH está truncada por arriba y por abajo, es decir, que no capta información ni de los hogares más ricos ni de los más pobres. Esto obligaría a llevar a cabo ajustes por fases: una para el truncamiento superior, cuya información podría provenir de declaraciones de impuestos; y una para la subdeclaración. Para este fin, el autor sugirió llevar a cabo investigaciones específicas para conocer la magnitud de la subdeclaración. Desde luego, la recomendación para el futuro supone cambios en la metodología de muestreo.

### **El ajuste a cuentas nacionales**

A partir de 1999 el INEGI está publicando las Cuentas por Sectores Institucionales, que incluyen la cuenta de los hogares. Esta permite que la tarea de ajuste se lleve a cabo en condiciones mucho más adecuadas. Sin embargo, como el producto es nuevo hay muchas dudas, en particular sobre la correspondencia de los conceptos utilizados en cuentas nacionales y en la ENIGH. Para aclarar estas dudas se convocó a participar en el Pre-Foro a varios funcionarios del INEGI, tanto del área de la ENIGH como de cuentas nacionales que, sin embargo, no participaron. El propósito de un diálogo entre el INEGI y la academia se vio frustrado.

La ponencia sobre el ajuste a cuentas institucionales que presentó de emergencia Julio Boltvinik, ante la mencionada ausencia de los funcionarios del INEGI que lo realizarían, resaltó que: a) es necesario excluir de la ENIGH regalos en efectivo y en especie que los hogares residentes en el país se hacen entre sí, y los ingresos por ventas de bienes durables, ya que conceptualmente no constituyen ingresos del conjunto de hogares; b) a los ingresos de cuentas es necesario restarles los impuestos y contribuciones pagadas para hacerlos comparables con los de la ENIGH; c) Los ingresos por alquileres de inmuebles se consideran en la ENIGH renta de la propiedad, mientras en cuentas nacionales se consideran una rama más de la producción; d) el concepto de renta empresarial de la ENIGH corresponde, aparentemente, al ingreso mixto neto de cuentas nacionales y a los retiros de renta de las cuasisociedades que cuentas clasifica como parte de la renta de la propiedad. Obviamente se requiere la opinión especializada del INEGI sobre este ajuste.

Los resultados de este ejercicio para 1998 (último año para el que es posible hacerlo) son los siguientes: a) El ingreso de la ENIGH (neto de los rubros eliminados) es sólo el 46 por ciento del ingreso de cuentas nacionales, por lo que se requiere multiplicarlo por 2.17 para igualarlo a éste. b) La subestimación varía entre fuentes de ingreso, siendo los factores de corrección más bajos los de la renta imputada de la vivienda propia y de remuneración de asalariados (1.35 y 1.51), seguidos de las transferencias y de la renta empresarial (2.13 y 2.48). En agudo contraste, la renta de la propiedad de la ENIGH equivale a menos del 2 por ciento del de cuentas nacionales, por lo que hay que multiplicarla por 52.9 para ajustarla. Esto es consistente con la percepción del truncamiento de los ingresos altos en la ENIGH, ya que la renta de la propiedad está muy concentrada en los más altos ingresos. c) Al realizar el ajuste, la concentración del ingreso resultante es mucho más alta que la captada en la ENIGH: la participación del decil X en el ingreso total de los hogares pasa de 38.1 por ciento a 46.8 por ciento. Naturalmente, se hizo

notar que el procedimiento seguido, además de no corresponder al procedimiento por fases sugerido en la ponencia de Cortés, no es el único posible.

De este examen se desprendió la necesidad de mejorar sustancialmente la calidad de la información estadística asociada con el tema. En términos institucionales y legales hubo consenso en dos medidas necesarias: la revisión de la Ley de Información Estadística y la modificación del estatuto legal del INEGI para convertirlo en una institución plenamente autónoma. Para mejorar la ENIGH, anotó Fernando Cortés, aumentar sustancialmente el tamaño de la muestra y mejorar las variables con las cuales se hace la estratificación para el muestreo.

### **Los ejes del desacuerdo**

Ya en la segunda mesa, la ponencia de Julio Boltvinik giró en torno a los ejes centrales del desacuerdo en la medición de la pobreza: la elección de las dimensiones que se incluyen en la medición y los niveles en los cuales se fijan los umbrales que separan a los pobres de los no pobres. En el primer eje los métodos se clasifican en unidimensionales y multidimensionales, quedando en el primer grupo los que miden la pobreza de ingresos (o de línea de pobreza, LP) y en el segundo los de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y los combinados (que incluyen tanto NBI como LP). En el segundo eje la clasificación es entre la pobreza absoluta y la relativa o, en términos más claros, entre los umbrales avaros y los generosos. Mostró una tipología de métodos de medición de la pobreza que se aplican en México, clasificándolos en los dos ejes del desacuerdo. Ahí incluyó no sólo métodos utilizados por instituciones y personas para medir la pobreza, sino por instituciones para otorgar ciertos beneficios. Por ejemplo, la Ley del Impuesto sobre la Renta, que fija un alrededor de cuatro salarios mínimos el umbral debajo del cual las personas no sólo no pagan ISR, sino que reciben un pago conocido como crédito fiscal, método que queda clasificado como unidimensional generoso. Mostró que los métodos se mueven a todo lo largo y ancho de los dos ejes del desacuerdo y que no hay asociación entre métodos avaros y unidimensionales, ya que algunos de éstos son generosos (por ejemplo la LP de Coplamar, basada en la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales). Tampoco hay asociación entre métodos multidimensionales y generosos, ya que algunos de éstos son avaros, como el que aplica el Progresá. Continuó mostrando el amplio rango de variación en la incidencia de la pobreza y/o de la pobreza extrema que se obtiene con los diversos métodos que se aplican en el país. Por último, para defender las posturas generosas, mostró resultados de la encuesta sobre percepciones de la población urbana sobre las normas mínimas de satisfacción de las necesidades básicas, en la cual la población entrevistada en 2 mil 470 cuestionarios aplicados en 18 ciudades del país, expresó una concepción amplia de las necesidades básicas, incluyendo rubros de la CNSE que han sido disputados, como el refrigerador, la TV y la lavadora. En síntesis, el autor defendió los métodos multidimensionales generosos, como el MMIP.

### **La pobreza de tiempo**

La ponencia de Araceli Damián versó sobre la pobreza de tiempo. Como antecedentes mostró el enfoque de Vickery y el de Boltvinik (MMIP), que parten del reconocimiento de la importancia del trabajo doméstico en la determinación del nivel de bienestar del hogar. Su ponencia se concentró en evaluar, con evidencia empírica para México, el procedimiento propuesto en el MMIP. Mostró algunas de las inconsistencias de la información sobre uso del tiempo de la ENIGH96, que se derivan de la no identificación de actividades que se pueden realizar

simultáneamente, lo que lleva a sobrestimar el tiempo dedicado al trabajo doméstico. Encontró que el uso en el MMIP de la norma constitucional de 48 horas semanales es relativamente cercano a los valores medios de trabajo tanto extradoméstico como doméstico de quienes sólo realizan una o la otra actividad. En cuanto al límite superior de edad para considerar la posibilidad de trabajo extradoméstico, que Boltvinik sitúa en 69 años de edad, Damián sugiere elevarla a 75 años, ante la evidencia empírica que muestra que casi la mitad de los hombres de 70 años y más sigue trabajando. La autora encontró que la norma de 20 horas de trabajo y 28 de estudio a la semana, fijada para los estudiantes de 15 años y más, coincide con la media de tiempo de estudio observada. Por último, mostró la evolución de la pobreza de ingresos y su relación con la pobreza de tiempo entre 1994 y el 2000, llegando a la siguiente conclusión: "Como en los años ochenta, a pesar de la crisis [de 1995-1996] creció el porcentaje de personas que son no pobres por tiempo a pesar de que son pobres por ingresos. Esto quiere decir que no pudieron aumentar el tiempo de trabajo extradoméstico".

### **Monetización de lo no monetario**

En su ponencia, Rodolfo de la Torre propuso partir de ideas expresadas por Foster y Sen para tratar de "operacionalizar" los conceptos de realizaciones (functionings) y capacidades (capabilities) de Sen, empezando con los ingresos y modificándolos con una serie de valores monetarios imputados a la posesión de activos, como el agua potable, la electricidad, el drenaje, y haciendo lo mismo con el ocio. Los valores atribuidos a cada uno de estos rasgos serían sumados al ingreso corriente de los hogares y, sólo entonces, comparados con la línea de la pobreza para determinar si los hogares son o no son pobres.

### **Consensos y disensos**

En torno a las tres ponencias sobre métodos de medición de la pobreza tuvo lugar una larga e interesante discusión. Vania Salles anotó que los umbrales de pobreza tienen una base cultural. Fernando Cortés se mostró escéptico sobre la posibilidad de llegar a acuerdos sobre los criterios de lo que se incluye y no se incluye en las normas de pobreza y preguntó cómo se puede delimitar externamente el rango del desacuerdo. Aquí Boltvinik recordó una de las ventajas de las canastas explícitas y detalladas (presupuestos familiares) que permiten medir cuál es la importancia del desacuerdo en términos monetarios. Recordó, además, la famosa frase de Amartya Sen que señala que "describir las prescripciones existentes no constituye un acto de prescripción sino de descripción". Es decir, las normas tienen una existencia social objetiva. La tarea del investigador es conocerlas y sistematizarlas, no inventarlas. Sobre este punto Rodolfo de la Torre hizo alusión a la teoría de las decisiones colectivas del propio Sen: "si todos opinan, ¿cómo agregamos las decisiones?", preguntó. Julio Boltvinik manifestó que la propuesta de Rodolfo de la Torre puede ser concebida como cercana al MMIP en varios aspectos, particularmente al tomar en cuenta los ingresos, el ocio y algunas necesidades básicas. Sin embargo, manifestó su desacuerdo en que se le presente como la "operacionalización" del enfoque de capacidades / realizaciones de Sen. También manifestó su desacuerdo en que se monetice todo.

Sin haber llegado a un consenso en torno a los detalles del método deseable de medición de la pobreza, se esbozaron ciertos consensos. En primer lugar, que deben tomarse en cuenta, además de los ingresos, otras dimensiones o fuentes de bienestar de los hogares. El tiempo libre o de ocio es uno de ellos. También hubo

consenso en incluir dimensiones como agua potable, electricidad, nivel educativo. Donde no hubo acuerdo es en la manera de combinarlas. La discusión sobre los niveles de los umbrales no avanzó y, por tanto, no fue posible demarcar los puntos de acuerdo y de desacuerdo.

También hubo acuerdo en que es imperativo que el tema de la medición de la pobreza se abra a discusión con grupos diversos, que desde las experiencias adquiridas mediante estudios académicos, trabajo de campo y conceptual, pueden y deben contribuir a subsanar los vacíos y fallas que existen en la medición de la pobreza.

## **FOX: SIN VOLUNTAD PARA EL CAMBIO**

### **¿Alianza para la continuidad?**

Fox ganó las elecciones con el emblema de la Alianza para el Cambio. Pero su gestión como Presidente obliga a preguntarnos si Fox realmente quiere el cambio. Si su gobierno no constituye una Alianza para la Continuidad.

Se ha dicho (por ejemplo, Lorenzo Meyer) que para evaluar la gestión de Fox hay que tomar en cuenta que los partidos de oposición tienen la mayoría en el Congreso y que esta realidad ha limitado a Fox. Por ejemplo, la no aprobación de su iniciativa de reforma fiscal. Pero hay otras realidades que también podrían ser limitantes si Fox quisiera hacer cambios. Por ejemplo, la institucionalidad continuista del Banco de México. Guillermo Ortiz, como gobernador del Banco de México, no hubiese constituido obstáculo para que Zedillo, al que le debía lealtad, si lo hubiese deseado introdujese cambios en la política económica. Pero si Fox deseara llevar a cabo un cambio en la política cambiaría para atender las fundadas críticas de importantes analistas económicos (destacadamente de José Luis Calva) o los justísimos reclamos de empresarios ante la pérdida de competitividad de sus empresas, es muy probable que Ortiz resistiese el cambio.

Estos son datos del país en el que es presidente Fox. Igualmente, es una realidad que el contexto económico mundial ha pasado de la expansión rápida a la recesión. En ese ámbito, Fox ha hecho evidente, desde el nombramiento de su equipo económico, la defensa reiterada de la política económica fundamentalista, que no desea el cambio.

### **Una política fiscal para concentrar la riqueza**

El único planteamiento de cambio que Fox ha hecho en política económica es la iniciativa de reforma fiscal, que busca aumentar la recaudación a costa del nivel de vida de la población. La propuesta consiste en la generalización de la tasa de 15 por ciento al IVA a todos los bienes y servicios y, aunque se proponen mecanismos compensatorios, éstos son (como en los programas focalizados) sólo para los más pobres. Es decir, se trata de ahondar las políticas neoliberales que, como se sabe, sólo consideran necesaria la protección de los pobres extremos y no de los pobres en general ni de las clases medias. Al mismo tiempo, se propone reducir las tasas del ISR para empresas y personas físicas, particularmente las tasas más altas, beneficiando así a los más ricos, con el argumento que son ellos los que ahorran, invierten y crean empleos. Fox lo ha dicho descarnadamente: "mi gobierno es de

empresarios y para empresarios", lo cual se contradice con su política cambiaria que, al mantener sobrevaluado el peso, perjudica a muchos empresarios.

### **Neoliberalismo fiscal contradictorio**

Muchos neoliberales explican la incapacidad de crecimiento sostenido de la economía mexicana por la insuficiencia de las reformas realizadas. Sugieren, por tanto, completarlas y hacerlas irreversibles. Zedillo propuso aumentar las facultades del Banco de México para que éste manejara de manera exclusiva la política cambiaria del país, en vez de compartirla con la SHCP. De lo que se trataba era de garantizar la continuidad de la política cambiaria e independizarla de los cambios políticos, en forma similar a lo logrado en política monetaria. Fox ha intentado hacer algo semejante en materia fiscal, colocando un candado en la Constitución. En su paquete de iniciativas hacendarias se incluyó una propuesta de reforma (que ha pasado inadvertida) al artículo 126 de la Constitución, que establecería como principio constitucional el equilibrio presupuestal, sujeto a excepciones temporales solamente. En la entrega de esta columna del 11 de mayo pasado analicé esta iniciativa. Concluí que la aprobación de esta reforma "constituiría el harakiri de lo que queda de política económica. Con el control de la inflación convertido en el objetivo casi único del B de M y el equilibrio presupuestal en el casi único de la SHCP, el estrechamiento de miras de la política económica sería total. Las personas y su bienestar quedarían oficialmente fuera de los objetivos de la política económica. Lo único que importaría serían la inflación y el déficit."

### **Déficit malo y déficit bueno**

Sin embargo, en los hechos, el déficit presupuestal se ha manejado con un doble criterio. Por una parte, en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) para 2002, se introduce oficialmente la doble terminología de "déficit público tradicional" y el eufemismo de Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP). El primero alcanzaría 0.65 por ciento del PIB en 2002; el segundo, 3.22 por ciento. En su comparecencia de esta semana en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Senadores, el secretario de Hacienda sostuvo que hay endeudamientos de diversos grados de calidad. Por una parte, estarían los incluidos en el déficit tradicional, que insinuó no generan los recursos para saldarse. En cambio, los asociados al rescate carretero y los Pidiregas son deudas que se pagan solas, afirmó. Por cierto, no incluyó en esta categoría los desembolsos por el IPAB. El argumento de Gil es que "en economía importan más las percepciones que las realidades" y que en el extranjero no perciben a México como un país que tenga problemas de endeudamiento. Es decir, el déficit no es problema, lo que puede ser problema es que perciban que tenemos un problema de endeudamiento. Por tanto, el tabú del déficit y su relación con la inflación quedan absolutamente matizados. Su efecto "negativo" sería solamente que tiende a elevar las tasas de interés (al absorber recursos del ahorro interno), que es, por cierto, el mismo efecto que buscan lograr los cortos del B de M que, en cambio, son juzgados por la misma sabiduría neoliberal como instrumentos para reducir la inflación. El endeudamiento externo (la fuente a la que acudiría el sector privado para financiar las obras contenidas en los Pidiregas) no causaría efecto negativo alguno, excepto el riesgo de que nos perciban como país altamente endeudado. Como se aprecia, una ambigüedad total en materia de déficit. Aspiran a un fundamentalismo antidéficit en la Constitución, pero en la práctica se manejan pragmáticamente partiendo del principio de que hay déficit bueno y malo.

### **Continuidad en política salarial**

Una de las grandes transformaciones estructurales de los gobiernos priístas neoliberales fue la desvalorización del trabajo. A base de aumentos salariales por debajo de la inflación, "lograron" (como lo presumió explícitamente Pedro Aspe, alumno de Gil Díaz) reducir los salarios reales brutalmente. Con un ritmo de inflación mucho más bajo, el nuevo gobierno parece estar planteando mantener constantes los salarios reales de la población. Aunque en 2001 algunos sindicatos lograron incrementos salariales por arriba de la inflación, recuperando levemente sus salarios reales, hay evidencias de que esto lo ven en el Ejecutivo ahora como un error. Los salarios los siguen concibiendo como un costo de producción y no como el determinante fundamental de los niveles de vida de la población. Se les quiere seguir manejando como anclas de la inflación y los salarios bajos se conciben como condición necesaria de la inversión. Así, en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) se sostiene que la caída muy acelerada en la inversión privada se explica por los factores externos y por "el fuerte incremento en los costos unitarios de la mano de obra" (p.10). De manera coherente con esta concepción, para 2002 se plantea un incremento a los sueldos de los servidores públicos de base de 4.5 por ciento, igual a la inflación esperada.

### **Corrientes diversas en la política social**

En el foro sobre la Pobreza Ignorada realizado a finales de octubre, Enrique Valencia hacía notar que el aparato gubernamental no es una unidad y que en la política social siempre ha habido corrientes diversas. En el gobierno de Zedillo todavía se dio una confrontación, más o menos abierta, entre las políticas sociales neoliberales, encabezadas por el subsecretario de Egresos de la SHCP (donde, se quejaban muchos funcionarios de Sedesol, se "hace la política social") y las que defendían Carlos Rojas y Enrique del Val en Sedesol. Estos resistieron el enfoque del Progres a y defendieron el trabajo tipo Solidaridad, dirigido a comunidades más que a individuos.

Como hipótesis podemos plantear la existencia de diferentes corrientes de política social en el seno del equipo de Fox. Por una parte, Santiago Levy ocupa una posición desde la cual sigue ejerciendo influencia importante en la política de salud y en la de lucha contra la pobreza (ya que forma parte del comité técnico del Progres a). Por otra parte, el equipo de Sedesol lo integran muchos funcionarios que provienen de la Coparmex y que tienen una visión filantrópica empresarial de la política social. Los nombramientos recientes de Rogelio Gómez Hermosillo en Progres a y el de Cecilia Loría en Indesol podrían significar la formación de una tercera corriente, que podríamos calificar de crítica. La existencia de esta corriente se ve reforzada por la declaración que Josefina Vázquez hizo en la reunión del PAN en Puerto Vallarta en el sentido que el Progres a carece de dimensión comunitaria. Una cuarta corriente estaría representada por algunos mandos medios (quizás sobre todo fuera de la ciudad de México) que podríamos llamar "de Solidaridad", porque defienden el enfoque de entonces ante el nuevo.

Las tensiones entre estas cuatro corrientes determinarán, de manera contradictoria, el devenir de la política social. Por lo pronto, los neoliberales parecen ir ganando terreno. Entre la iniciativa de reformas a la ley del IMSS, orientada a la privatización de algunos servicios y a facilitar la subrogación de servicios médicos, y los planteamientos del secretario de Salud sobre el seguro popular, se configuran pasos fuertes hacia la ampliación del mercado de servicios de salud. Hacia su mercantilización (término más exacto que privatización).

Además los neoliberales están empujando la consolidación de un padrón único de beneficiarios, no sólo de los programas asistenciales, sino de todo tipo de subsidios. Esto podría conducir al sueño de Levy: la creación de un solo programa de subsidios para los pobres extremos, que garantice que ningún pobre reciba dobles beneficios y que nadie que no sea pobre extremo reciba beneficio alguno. Una auténtica utopía neoliberal eficientista. Con ella, sería innecesaria la Sedesol. Bastaría con una pequeña oficina en la SHCP que emita cheques y haga encuestas.

Los programas en marcha en la Sedesol en 2001 son la continuidad casi total del sexenio pasado. El programa de piso firme, dotación de pisos de cemento para las viviendas, es un reflejo de la orientación filantrópica-empresarial. Josefina Vázquez Mota anunció programas nuevos para 2002, algunos de los cuales parten del reconocimiento del abandono en que se ha tenido a los pobres extremos del medio urbano. Habrá que ver si implican un cambio significativo o resultan marginales. Como lo comentó Rogelio Gómez Hermosillo en el Foro sobre la Pobreza Ignorada, el Progresá está enfrentando dos nuevos retos: por una parte, qué hacer en el medio urbano, y en segundo lugar, la ampliación del programa a más hogares en las localidades rurales donde ya venía operando, lo que se le llama densificación y que, si se lleva suficientemente lejos, podría cambiar el enfoque de la focalización a hogares individuales que está dividiendo a muchas comunidades de México. Habrá que ver hasta dónde puede la corriente crítica imprimir un nuevo sello al Progresá.

### **Caos y subordinación de la política social**

Por otra parte, la organización de lo social se ha hecho más caótica con la creación del comisionado para el Desarrollo Humano, que no funciona, de una fundación privada (Vamos México), que encabeza la esposa del Presidente, y la fragmentación de la política de lucha contra la pobreza con el traslado de FONAES (Fondo Nacional de Empresas Sociales) a la Secretaría de Economía, donde además se radicó el programa de micro-changarros, una de las grandes promesas, hasta ahora no realizadas, de Fox.

La política social ya estaba fragmentada. Con lo anterior, Fox la ha dividido todavía más. Si en el gobierno pasado la política social se hizo en Hacienda, el peligro hoy es que no se haga en ningún lado. Esta fragmentación e incoherencia de la política social agudiza aún más la subordinación que ha mantenido respecto a la política económica. Los sueños utópicos (del que esto escribe) de una articulación sinérgica entre política económica y política social están más lejos que nunca. También está más lejos que nunca la formación de un equipo de excelencia en Sedesol, que le permitiera a esta secretaría actuar como ombudsman del bienestar de la población en el interior del gobierno federal, evaluando de manera independiente y crítica el impacto de las medidas de política económica en el bienestar de la población. Y la creación de un instituto autónomo que se encargara de evaluar las políticas y los programas sociales.

Todo lo anterior muestra que, hasta ahora, Fox no ha tenido voluntad para el cambio.



## HACIA UNA TEORÍA DE LA POBREZA RURAL

### **Subsidios y cumbres agrícolas**

El congreso de Estados Unidos, pasando por encima de las reglas internacionales establecidas (incluido el TLC), y ante la pasividad de nuestras autoridades, emitió la "Ley sobre la seguridad agrícola y la inversión rural de 2002", que aumenta sustancialmente los subsidios agrícolas. Por su parte, la cumbre mundial de la FAO (Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) ha sido prácticamente boicoteada por los países del Primer Mundo. Al tiempo, los agricultores pequeños y medianos de Europa se movilizan cada vez más activamente para resistir las tendencias hacia la reducción de subsidios a la agricultura. Estos hechos muestran que, en materia agrícola, no hay posibilidad alguna de reglas internacionales que se respeten y que cada país debe velar por el bienestar de sus propios productores. En estas circunstancias me ha parecido oportuno difundir un esbozo de teoría sobre la pobreza rural que elaboré hace ya más de una década<sup>23</sup>.

### **La agricultura es estacional**

Una teoría de la pobreza rural, o una teoría de la pobreza de los productores agrícolas familiares, que es mucho más específica que una teoría general de la pobreza, debe empezar estableciendo las diferencias entre la agricultura y la industria. La agricultura trabaja con material vivo. La producción agrícola consiste básicamente en cuidar y estimular el proceso biológico natural de crecimiento de las plantas. En contraste, en la industria los objetos del proceso de trabajo son materiales inertes. Las plantas tienen un ciclo biológico -un periodo de crecimiento- y crecen en la tierra. Por tanto, el trabajo en la agricultura tiene que hacerse en función de la etapa de crecimiento de la planta y debe realizarse en el sitio donde ésta se encuentra. Es decir, el proceso biológico impone reglas, tanto temporales como espaciales, a las actividades del hombre. En la industria, en cambio, donde se trabaja con fibras, metales, madera, plásticos, granos cosechados, el proceso de trabajo no está constreñido ni espacial ni temporalmente. La velocidad del proceso y el sitio donde se realiza están dictados por el hombre. Estas diferencias pueden resumirse diciendo que, mientras en la industria los procesos pueden ser continuos (24 horas al día, 365 días al año), en la agricultura son estacionales (cosecha en pocas semanas del año, por ejemplo).

### **¿Quién asume el costo de la estacionalidad?**

La estacionalidad agrícola se expresa en requerimientos de fuerza de trabajo desiguales a lo largo del año. En cambio en la industria, estos requerimientos son, en principio, constantes a lo largo del año. Esta diferencia genera consecuencias poco analizadas. La más importante es la relacionada con la pregunta ¿Quién paga el costo de reproducción (manutención) de la fuerza de trabajo -y de sus familias- durante los periodos de escasa o nula actividad agrícola? Esta pregunta puede reformularse así: ¿cuáles son los costos de mano de obra pertinentes en la formación de los precios agrícolas? ¿El costo de los días trabajados únicamente o el costo de reproducción, durante todo el año, del productor y su familia? En la industria (y en los servicios) este dilema no se presenta. En la medida que se trabaja

---

<sup>23</sup> Véase Julio Boltvinik, "Presentación", en *Economía popular. Una vía para el desarrollo sin pobreza en América Latina*, PNUD, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, RLA/86/004, Bogotá, pp. VII-LV

todo el año, el salario está asociado con la manutención del asalariado y su familia también durante todo el año. La presencia de este dilema en la agricultura explica la enorme variedad de formas de producción presentes en ella. Cada forma de producción es una manera particular de solucionar el dilema.

### **Ventaja capitalista: paga lo que usa**

John W. Brewster<sup>24</sup>, quien fue llamado el filósofo de la agricultura estadounidense, buscando una respuesta a la pregunta sobre los factores que determinan el tipo de granja (familiar o capitalista) que predomina en la agricultura estadounidense, tanto antes como después de la mecanización, señala: "la respuesta parece estar en (1) la medida en la cual un área agrícola sea aproximadamente más adecuada para monocultivos o para cultivos múltiples; y (2) las costumbres que liberan a los operadores capitalistas del mantenimiento de los trabajadores en periodos de desempleo en la granja". Continúa señalando: "... mientras menos y menos productos se cultiven en la granja, más aumentan los periodos de desempleo entre operaciones. Puesto que la mayor parte de los trabajadores en las granjas familiares son trabajadores familiares, esto significa que los operadores familiares deben pagar (en la forma de gastos de manutención de la familia) por su trabajo tanto en periodos de empleo como de desempleo en la granja. En otras palabras, el trabajo es, mayoritariamente, un costo fijo para el operador familiar, pero no para el operador de mayor escala que paga el trabajo sólo por el tiempo que lo utiliza en su granja. Si existiera una costumbre que liberara a la granja familiar del mantenimiento de los trabajadores durante los largos periodos de desempleo entre las operaciones agrícolas, sería muy dudoso que las ventajas gerenciales del operador a gran escala le permitieran desplazar al operador familiar, ni siquiera en áreas de monocultivo (pp.5-6).

Las grandes unidades agrícolas del pasado latinoamericano, como las haciendas mexicanas, resolvieron de una manera inteligente -para sus propios intereses- el problema de la manutención de la fuerza de trabajo en los periodos de desempleo: dándole al campesino el derecho de explotación de una parcela para que derivara de ella su subsistencia y, al mismo tiempo, estuviera disponible para trabajar para el patrón. Se trata, en esencia, de la misma solución de los sistemas feudales y de las aparcerías: otorgando a las familias los derechos de explotación de la tierra, el problema estacional de la agricultura lo asumen ellos, lo que libera al señor feudal o al patrón de tal compromiso. En la agricultura capitalista, como señala Brewster, el problema de la manutención del asalariado en los periodos de desempleo es un asunto suyo y no del capitalista.

### *Precios ruinosos para el campesino*

La formación de los precios en un mercado de productos agrícolas en el cual participan significativamente empresas capitalistas, estará determinada solamente por el costo de la mano de obra durante los días efectivamente trabajados. En la medida en que el productor familiar, sea éste farmer o campesino, concurre a los mismos mercados que los productores capitalistas, y actúa en ellos como tomador de precios, los precios de sus productos sólo pueden remunerar los días efectivamente trabajados. Sin embargo, el campesino y su familia tienen que comer

---

<sup>24</sup> John W. Brewster, "The machine process in agriculture and industry", en Karl A. Fox y D. Gale Johnson (eds.), *Readings in the Economics of Agriculture*, George Allen & Unwin Ltd., Londres, 1970, pp. 3-13.

todo el año. He aquí la causa más importante de la pobreza de los campesinos en todo el mundo.

### **Explicando la desaparición de la esclavitud**

A diferencia de estas formas productivas, que trasladan el costo de la estacionalidad a los campesinos o a los asalariados, la economía esclavista en la agricultura tenía que sufragar los gastos de mantenimiento de sus esclavos durante todo el año - como se tiene que hacer, en cualquier forma productiva, con los animales de trabajo- lo cual, sin duda, debe haber minado su capacidad competitiva con la economía capitalista que, como se ha visto, remunera sólo los días trabajados. Mientras la economía esclavista se proveía de esclavos adultos en forma barata, la desventaja apuntada era compensada con la eliminación de los costos de la reproducción intergeneracional de los esclavos. Pero como señaló el notable investigador ruso A. V. Chayanov (1966; 15-16):

"A medida que las fuentes guerreras de captura de esclavos empezaban a agotarse por los ataques frecuentes, el costo primo de adquirir esclavos aumentó; su precio de mercado creció rápidamente y muchos usos de los esclavos que generaban una renta esclavista pequeña, dejaron de ser rentables... un factor importante en la declinación del antiguo sistema esclavista fue que, para poder asegurar el abastecimiento de esclavos, los métodos de guerra y captura tuvieron que ser sustituidos por producción pacífica mediante la reproducción natural. Aquí, la unidad económica antigua enfrentaba costos primos tan altos que empezaron a superar la renta esclavista capitalizada<sup>25</sup>.

### **La pobreza campesina**

Las únicas formas productivas que asumen los costos de reproducción de la fuerza de trabajo agrícola durante todo el año son las sociedades primitivas, la esclavista, la economía familiar (campesina o farmer). Si la economía campesina no concurre a un mercado compitiendo con la economía capitalista podría trasladar al consumidor, vía precios, los costos de manutención familiar durante todo el año. Esto debe haber ocurrido en las economías predominantemente campesinas en diferentes partes del mundo. Pero en la medida en que los campesinos deben asumir el "costo social" que el capitalismo impone a la agricultura, se ven obligados a complementar sus ingresos como trabajadores asalariados fuera de la parcela o realizando otras actividades. En algunos casos se ha observado que los ingresos extraparcenarios representan más de 50 por ciento del total familiar (vbgr. en el estado de Puebla o en el altiplano noroccidental de Guatemala<sup>26</sup>). El costo humano de la migración estacional involucrada es altísimo: separación de la familia, condiciones de vida infrahumanas, en síntesis, la pobreza permanente o la migración definitiva.

### **Vida digna y subsidios agrícolas**

A diferencia de los campesinos de América Latina, los productores familiares de Europa, Estados Unidos y Japón, a quienes sus gobiernos protegen de la competencia exterior y les otorgan cuantiosos subsidios, obtienen suficientes ingresos para sus familias durante todo el año, sin verse obligados a la venta

<sup>25</sup> A.V. Chayanov, "On the theory of non-capitalist economic systems", en A.V. Chayanov, *The Theory of Peasant Economy*, Richard D. Irwin, Homewood, Illinois, 1966, pp. 15-16 (Existe traducción al español, incluida en *Chayanov, la Teoría de la Economía Campesina*, Cuadernos de Pasado y Presente, México, 1987).

<sup>26</sup> Alain de Janvry, "El caso latinoamericano", en *Campesinos y desarrollo en América Latina*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1991 (cuadro 10).

temporal (e itinerante) de su fuerza de trabajo. Estos subsidios pueden interpretarse como un reconocimiento oficial a su derecho a un nivel de vida digno como productores agrícolas independientes. Dada la formación de los precios al concurrir la economía campesina (o familiar) con empresas capitalistas en los mismos mercados, que sólo asumen el costo de la mano de obra efectivamente utilizada, el nivel de vida digno sólo puede alcanzarse con subsidios y/o protección de la competencia exterior. Cuando este derecho no se reconoce se condena, por tanto, a los campesinos a la pobreza permanente e itinerante.

### **Cargando el costo de la estacionalidad**

En un mercado mundial unificado sin sistemas proteccionistas ni subsidios, los precios de productos e insumos agrícolas tenderían a la igualdad en todo el mundo y el ingreso de los productores agrícolas familiares dependería sólo del valor agregado por ocupado. La diferencia de ingresos entre los campesinos del Primer y del Tercer Mundo sería igual sólo a la diferencia de la productividad por hombre ocupado. Sin embargo, la teoría esbozada predice -lo que habrá que comprobar empíricamente- que las diferencias de ingresos son mucho mayores debido a que, mientras en el Primer Mundo se ha decidido que sea la sociedad en su conjunto la que asuma el costo de la estacionalidad del trabajo agrícola (vía precios altos de los productos agrícolas y/o vía impuestos), en el Tercer Mundo tal costo lo asumen enteramente los campesinos.

De lo dicho se sigue que lo que conviene a los países del Tercer Mundo, si quieren abatir sustancialmente la pobreza rural, no es combatir los subsidios agrícolas de los países del Primer Mundo, sino también subsidiar a sus agricultores y protegerlos de los precios bajos del exterior. Quedan muchos ángulos del problema por analizar, como la pobreza de los jornaleros rurales y la migración internacional. Están pendientes también evidencias y consecuencias de la teoría esbozada.

## **POBREZA. VERDAD TÉCNICA Y VERDAD OFICIAL**

Roto el silencio oficial, por fin. Desde 1993, año en el cual el INEGI presentó su estudio conjunto con la CEPAL, Magnitud y evolución de la pobreza en México, 1984-1992, no contaba el país con cifras de pobreza anunciadas desde el Ejecutivo y respaldadas técnicamente. Durante el gobierno de Zedillo, los sucesivos secretarios de Desarrollo Social manejaron discrecionalmente las cifras de pobreza. Ahora la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), tomando parcialmente los resultados del estudio llevado a cabo por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, que ella misma constituyó con académicos de su elección, anunció cifras oficiales para 2000. En mayo pasado el comité terminó su encargo.

En papa caliente se convirtieron, para el gobierno, los resultados del comité. Trascendió, por aquel entonces, que la cifra de pobres era muy alta y que el gobierno no sabía qué hacer con ella. Ahora sabemos que este trascendido era verdad. El comité llegó a la conclusión de que casi dos terceras partes (65 por ciento) de la población del país son pobres.

La salida del gobierno, aprovechando que el comité subdividió a la población pobre en tres estratos, fue eliminar el estrato superior, bajando con ello la proporción de 65 a 54 por ciento. Además de eliminar el estrato superior, la Sedesol introdujo un

estrato intermedio entre los dos restantes del comité. En el cuadro anexo se presentan los tres niveles definidos por el comité y los tres niveles adoptados por la Sedesol. Es importante aclarar el sentido de estos niveles. La definición de la pobreza en el país está dada, solamente, por la línea de pobreza más alta (52.17 pesos al día por persona en el medio urbano), ya que ésta establece el nivel de ingresos necesarios para satisfacer "todos los bienes y servicios indispensables". Los dos estratos inferiores del comité sólo pueden tener el propósito de subdividir la población pobre en grados de intensidad de la pobreza, pero ninguno de los niveles inferiores puede sustituir al superior. Sólo éste separa los pobres de los no pobres. El comité no le puso nombre a sus niveles, aunque los apelativos usuales son indigencia, pobreza extrema, pobreza moderada. La forma en que el comité define los niveles va indicando (véase primera columna del cuadro) cómo las líneas más bajas marcan los ingresos que alcanzarían a cubrir solamente una parte de las necesidades humanas. El corte intermedio de nivel de ingresos del comité (que es el que Sedesol adopta como su nivel superior), permite solamente satisfacer, según el comité, los requerimientos de bienes y servicios en las áreas de alimentación, salud, vestido, vivienda, transporte y educación. Quedan fuera áreas tan básicas como higiene personal y del hogar, electricidad y gas, comunicaciones, equipamiento básico del hogar, recreación, y gastos legales. Por eso el comité señala que todos los bienes y servicios incluidos en el nivel 3 son indispensables.

Recortar la pobreza (eliminando el nivel 3), introducir un nivel intermedio y bautizar a los estratos son las acciones que el gobierno hizo a partir del informe del comité. Como se aprecia en el cuadro, los niveles 1 son en ambos casos iguales, salvo el nombre de pobreza alimentaria. El nivel 2 del comité se convierte en el nivel 3 de Sedesol, al que se bautiza "pobreza de patrimonio". Sedesol introduce un nuevo nivel, intermedio entre los niveles 1 y 2 del comité, al que llama "pobreza de capacidades". Por último, la Sedesol elimina el nivel 3 del comité, logrando con ello reducir la papa caliente de 65 millones de pobres a la papa tibia de 54 millones.

La verdad técnica del comité se convirtió en la verdad política de Sedesol. Sin embargo, a la opinión pública esta operación no le ha quedado clara. Por las formas, aunque veremos que no por el contenido, se dio la impresión de que el resultado del comité era el que se había adoptado tal cual. Una vez aclarado que el resultado del comité es diferente al anunciado por el gobierno, vale la pena reflexionar sobre las relaciones entre la técnica y la política. La verdad política corresponde, de alguna manera, a la "definición de política" de la pobreza, término acuñado por la Comisión Presidencial para el Mantenimiento del Ingreso de Estados Unidos en 1969 y que define como pobreza aquellas carencias que las posibilidades del país le permiten enfrentar. Al respecto, Amartya Sen ha dicho: "aceptar que algunas privaciones no se puedan eliminar de inmediato no equivale a conceder que no se deban considerar como privaciones"<sup>27</sup>. Si la Sedesol hubiese seguido esta visión de Amartya Sen habría dicho que los pobres son 65 por ciento pero que va atender, por limitaciones de recursos, sólo a 53.7 por ciento.

¿Valió la pena esperar un año a un comité para después no hacerle caso o hacerle caso sólo a medias? El gobierno tiene facultades legales para realizar su propio diagnóstico de la realidad del país y actuar en consecuencia, pero entonces ¿para qué buscar el apoyo de los técnicos y, sobre todo, para qué esperar tanto los resultados de éstos y luego descalificarlos?

---

27 Amartya Sen, "Sobre conceptos y medidas de pobreza", *Comercio Exterior*, vol.42, núm. 4, abril de 1992, México, p.315.

Los argumentos para eliminar la línea de pobreza más amplia los expresó Josefina Vázquez en la "sesión académica" en la que se presentaron los resultados: "El Comité Técnico", dijo, "identifica también hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir las necesidades de los bienes incluidos en la canasta de bienes de patrimonio, además del consumo de otros bienes y servicios (como algunos enseres de consumo duradero, tabaco y bebidas alcohólicas). Sin embargo, en su informe señala que en esta clasificación se incluye, cito: 'el consumo de bienes que no necesariamente forman parte de una canasta que mida la pobreza de manera estricta'". La mención innecesaria de tabaco y bebidas alcohólicas (por qué no detergentes, jabones, pasta de dientes) busca descalificar al comité por la vía de los "vicios", aunque la mención de bienes durables descalifica a los descalificadores. Hay aquí una contradicción. Aunque todavía no cuento con el documento completo del comité, la síntesis de dicho documento, elaborada por el Comité Técnico, usa las palabras que he marcado con negritas en el cuadro, esto es, califica todos los bienes y servicios incluidos en este nivel como indispensables. Descalificar técnicamente a su propio Comité Técnico parece políticamente inapropiado.

La población objetivo de los programas oficiales de lucha contra la pobreza debieran ser esos mismos 53.7 millones de pobres que el gobierno reconoce en su "definición de política". Recordemos que el comité (véase el cuadro) define estos pobres como los que tienen un ingreso insuficiente para satisfacer (solamente) las necesidades de alimentación, salud, vestido, calzado y educación. Por tanto, tener un ingreso diario por persona igual a 42 pesos en el medio urbano significa que las demás necesidades (las no incluidas en este nivel) quedan insatisfechas. Los pobres oficiales tienen, además, un ingreso menor a este nivel por lo cual alguna, varias o todas las necesidades enumeradas quedan insatisfechas.

Un recorte adicional (esta vez en cuanto a la atención) pareció anunciar la secretaria de Desarrollo Social cuando asoció cada uno de los niveles con líneas programáticas específicas. Para los "pobres de patrimonio anunció que irían orientados los esfuerzos de construcción y mejoramiento de las viviendas, así como las de acceso a los mecanismos de ahorro y crédito, mientras a los pobres de capacidades irían al Oportunidades y a los pobres alimentarios los complementos nutricionales. ¿Es fácil mostrar? ya lo he hecho en otros trabajos, pero el espacio se me agota y tendré que posponerlo para futuras entregas, que todos los grupos identificados por el gobierno y el comité son pobres alimentarios, ya que su ingreso no les alcanza para comprar la canasta básica de alimentos de INEGI-CEPAL, que el comité adoptó como su punto de partida, puesto que buena parte de su ingreso tienen que dedicarlo, inevitablemente, a otros rubros.

Los nombres añadidos son inadecuados. Todos son pobres de ingresos. Las capacidades y el patrimonio no fueron evaluados, para ello se hubiese requerido un método multidimensional, mientras que el adoptado fue sólo de ingresos. Todos son también pobres alimentarios porque el método usado, por su procedimiento basado en el costo de la canasta de alimentos y la proporción que los hogares gastan en alimentos, lleva a identificar solamente la pobreza alimentaria.

Una vara para evaluar al gobierno es, por el lado positivo de los hechos, lo que la Sedesol ha proporcionado a la sociedad al adoptar líneas oficiales de pobreza. Con ellas se habrá de evaluar el desempeño del gobierno de Fox. En el documento "La medición de la pobreza al año 2000" (portal electrónico de Sedesol), se señala que la medición de la pobreza es una herramienta importante para evaluar no sólo las políticas, programas y acciones públicas de desarrollo social, sino también el desarrollo general del país. En efecto, la evolución de la pobreza es un indicador

mucho mejor que la evolución del PIB para ello. Al hacer explícita y transparente la vara de medición, el gobierno de Fox se verá obligado a dejar el inmovilismo en el que se encuentra, abandonar la cautela y tomar medidas agresivas para que el país retome la senda de crecimiento y desarrollo. Salinas también anunció una vara oficial de medición, pero lo hizo al final de su gobierno, mientras Fox lo hace al comienzo. Finalmente, y muy importante, el reconocimiento oficial, a pesar del recorte, de que más de la mitad de la población del país vive en la pobreza, pone en duda el modelo económico vigente en el país, como ya lo han manifestado varias voces.

Verdad técnica y verdad política sobre la pobreza en México					
Estratos Comité Técnico			Estratos Sedeso		
Definidos como hogares con "Ingreso suficiente para":	Líneas de pobreza por persona por día	Por ciento acumulado de pobres	Nombre	Líneas de pobreza por persona por día	Por ciento acumulado de pobres
1. "adquirir canasta de alimentos"	\$20.90 urbano; 15.43 rural	18.6% hogares 24.2% personas*	1. "pobreza alimentaria"	\$20.90 urbano; 15.43 rural	18.6% hogares 24.2% personas*
2. "satisfacer necesidades de alimentación, salud, vestido, vivienda, transporte y educación"	\$41.80 urbano \$28.10 rural	45.9% hogares; 53.7% personas	2. "pobreza de capacidades"	\$24.70 urbano; \$18.90 rural	25.3% hogares 31.9% personas
3. "cubrir los requerimientos anteriores más los otros bienes y servicios indispensables"	\$52.17 urbano \$34.91 rural	56.9% hogares 65.0% personas	3. "pobreza de patrimonio"	\$41.80 urbano \$28.10 rural	45.9% hogares; 53.7% personas
Total de pobres		65.0%			53.7%

\* Los cálculos de personas para los dos primeros niveles del Comité los llevó a cabo la Sedeso. La cifra para el nivel superior es estimación de uno de sus miembros. El Comité sólo presentó cálculos por hogares.

jbolt@colmex.mx

## GEOGRAFÍA DE LA POBREZA EN MÉXICO

En un intenso diálogo con los medios, un incipiente diálogo con los miembros del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, y un casi nulo diálogo con la Sedesol sobre la presentación de la peculiar manera en la cual el gobierno federal se apropió de los resultados de pobreza obtenidos por el comité, me he visto involucrado en las dos últimas semanas. Estoy trabajando con un grupo de investigación con la base de datos del cuestionario complementario del censo de población y vivienda de 2000, aplicando el MMIP (Método de Medición Integrada de la Pobreza) para conocer la distribución de la población en la geografía nacional. Aunque la base de datos del censo tiende a sobrestimar la pobreza, los resultados que estamos obteniendo constituyen la versión geográfica desagregada de una visión alternativa de la pobreza en México que he venido construyendo desde hace 10 años. En agudo contraste con la visión del comité técnico, que toma en cuenta solamente la necesidad alimentaria, en esta visión alternativa se toman explícitamente en cuenta todas las necesidades humanas. Hoy presento algunos resultados que iré complementando en futuras entregas.

La proporción de personas pobres a nivel nacional en 2000 resultó de 86.7 por ciento de la población nacional. En el medio rural, localidades de menos de 2 mil 500 habitantes, casi toda la población es pobre (98.1 por ciento), mientras que en las áreas urbanas se encuentran en esta condición 83 por ciento de las personas. Antes de continuar conviene comparar estas cifras con otros resultados. Con datos del censo de población de 1990, una aplicación ligeramente menos completa del MMIP (en la que estaba ausente uno de los indicadores de necesidades básicas insatisfechas, el de salud, y el indicador de pobreza de tiempo) resultó en 83.1 por ciento de la población en situación de pobreza a nivel nacional, 97.3 por ciento en el medio rural y 78.3 por ciento en el medio urbano<sup>28</sup>. Como se aprecia, resultados muy similares. Con base en la ENIGH 2000, una aplicación similar a la del censo de 2000 del MMIP, resultó en 76.3 por ciento de pobreza a nivel nacional, 95.2 por ciento en el medio rural y 69.9 por ciento en el urbano, diferencias con el censo de 10 puntos porcentuales a nivel nacional, sólo 3 puntos en el medio rural y 13 puntos en el urbano. La evaluación completa de los resultados censales está en proceso. De todos modos parece claro que, comparados con la ENIGH, el censo sobrestima la pobreza, particularmente en el medio urbano. Conviene tener presente este rasgo al analizar los resultados.

En el trabajo con el censo de 1990 comparé los resultados obtenidos con los que se derivan de la ENIGH de 1989 (con los datos ajustados a cuentas nacionales) y obtuve una diferencia de poco más de 12 puntos porcentuales (70.6 por ciento contra 83.1 por ciento). La explicación de la diferencia la ubiqué en el componente de ingresos del MMIP, donde la incidencia con la ENIGH<sup>89</sup> (ajustada a cuentas nacionales) fue de 56.6 por ciento contra 77 por ciento con el censo, ya que en el componente de NBI (necesidades básicas insatisfechas) los resultados fueron muy similares. Sin embargo, concluí que la mayor parte de la diferencia se explicaba por el no ajuste a cuentas nacionales en el caso del censo. Recuerde el lector que en 2000 el contraste encontrado entre ambas fuentes no puede explicarse por esta razón, ya que ninguna de las dos fuentes fue ajustada. En 1998, último año para el cual he calculado la pobreza con el MMIP ajustándolo a cuentas nacionales, el nivel de la pobreza resultó de 80.3 por ciento sin ajuste y de 75.3 por ciento (cinco puntos porcentuales menos) con el ajuste. Si algo similar ocurriese en 2000<sup>29</sup>, la ENIGH ajustada arrojaría alrededor de 72 por ciento de pobres por el MMIP, ampliando la brecha con el censo no ajustado a casi 15 puntos porcentuales (casi 21 por ciento de la cifra baja), de los cuales un tercio se explicaría por el ajuste a cuentas nacionales y dos tercios por la mayor subestimación de los ingresos en el censo que en la ENIGH.

La magnitud de la pobreza en México con los criterios y métodos que me parecen correctos en 2000 debe de ser alrededor de 72 por ciento -que se precisará una vez que se realice el cálculo con la ENIGH 2000 ajustada a cuentas nacionales. Este nivel se ubica alrededor de 7 puntos porcentuales por arriba de los cálculos del Comité Técnico y 18 puntos por arriba del adoptado oficialmente como pobreza de patrimonio por el gobierno federal. Sin embargo, debe notarse que la cercanía con las cifras del comité se debe en parte a que éste no ajustó a cuentas nacionales. La distancia de las cifras con el MMIP, con base en la ENIGH y no ajustadas a cuentas nacionales, respecto a los cálculos del comité, es de casi 12 puntos porcentuales y de 23 puntos respecto de las que adoptó el gobierno federal.

<sup>28</sup> Julio Boltvinik, *Pobreza y estratificación social en México*, INEGI-Colmex-IISUNAM, México, 1995

<sup>29</sup> Apenas hace unas semanas que el INEGI ha dado a conocer las cuentas institucionales para 2000, sin las cuales no es posible llevar a cabo el mencionado ajuste



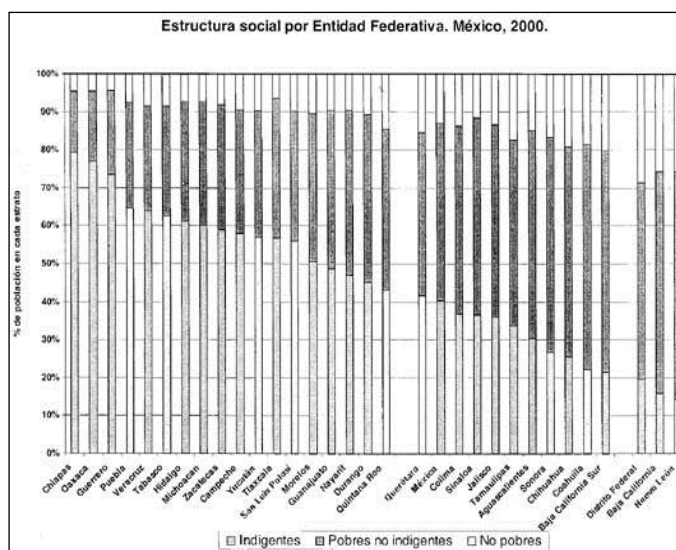
No es conveniente el ajuste a cuentas nacionales de la información de ingresos del Censo de 2000, pues el único ajuste posible sería muy burdo, ya que no es posible desglosar el ingreso de los hogares por fuentes de ingresos (salarios, negocios propios, transferencias, etcétera), como lo hace la ENIGH. Tampoco es conveniente intentar una asociación estadística entre los indicadores de necesidades básicas y los de ingresos en la ENIGH para luego imputar ingresos a los hogares, ya que se ha mostrado en el mundo que la correlación entre ingresos y satisfacción de necesidades básicas es mucho menos que perfecta. Por tanto, la mejor opción es tomar los resultados como están, teniendo en mente la sobrestimación. Los resultados relativos al comparar unas áreas contra otras parecen muy razonables, como verá el lector.

La estructura social por entidad federativa se presenta en la gráfica anexa. En la gráfica se distinguen tres estratos de la población: los indigentes, los pobres no indigentes y los no pobres. Los dos primeros grupos constituyen, conjuntamente, los pobres. La distinción entre ellos consiste en que los pobres no indigentes cumplen con al menos la mitad de las normas (pero menos que la totalidad) de ingresos, de necesidades básicas y de tiempo libre. Los indigentes, en cambio, cumplen menos de la mitad de las normas. El promedio nacional para estos tres estratos es como sigue: 45.4 por ciento son indigentes; 41.3 por ciento son pobres no indigentes y 13.3 por ciento son no pobres. Como se aprecia, los dos primeros estratos son de tamaños muy similares.

Las estructuras urbana y rural son muy diferentes. En la primera predominan casi de manera absoluta los indigentes, situación en la que se encuentra 81.8 por ciento de la población, mientras los pobres no indigentes representan 16.3 por ciento y los no pobres 1.9 por ciento. En cambio, en el medio urbano el grupo dominante en la estructura social son los pobres no indigentes, que representan prácticamente la mitad de la población (49.3 por ciento), mientras los indigentes representan un tercio (33.7 por ciento) y los no pobres 17 por ciento. Este enorme contraste entre la estructura social del medio urbano y la del rural se refleja en las estructuras sociales de las entidades federativas. Por una parte, las entidades con mayores proporciones de población rural tendrán una estructura más cargada hacia la indigencia. Por otra parte, en las ciudades de estos estados predomina también la indigencia. Los indigentes están representados en el primer tramo de las barras en la gráfica. Como se aprecia, en Chiapas casi 80 por ciento de la población es indigente, proporción que disminuye rápidamente hasta menos de 15 por ciento en Nuevo León.

En la gráfica se puede apreciar cómo la pirámide social va transformándose a medida que nos movemos de izquierda a derecha. Si sólo se toman en cuenta los indigentes y el resto, el cambio se hace más notorio, ya que mientras los no indigentes (pobres no indigentes más no pobres) son sólo una quinta parte de la población en Chiapas, constituyen 85 por ciento en Nuevo León. Las barras de las 32 entidades federativas han sido clasificadas en tres grupos. El primero, que comprende desde Chiapas hasta Quintana Roo, son los estados en los cuales los indigentes son el grupo más numeroso. Son 18 estados predominantemente del sur y centro del país. En el segundo grupo se incluyen 11 entidades en las cuales el estrato más numeroso son los pobres no indigentes y el segundo son los indigentes. Por último, el tercer grupo comprende sólo tres entidades (DF, Baja California y Nuevo León), donde los indigentes son el estrato menos numeroso, superado incluso por los no pobres. Como se aprecia, tanto en el segundo como en el tercer grupo predominan entidades de la frontera norte del país. La ordenación es

consistente con la que realicé con la ENIGH96 por regiones y con las que han realizado otros autores.



## POBREZA URBANA Y RURAL EN MÉXICO

### Pobreza predominantemente urbana

Reaparece la pobreza ignorada cuando se analiza la geografía de la pobreza en México. En efecto, como veremos en esta entrega, la pobreza urbana (localidades de 2 mil 500 y más habitantes) es más numerosa y representa un mayor número de pobres equivalentes que la rural, incluso cuando sólo se analiza la indigencia. En contraste con ello, los programas de atención directa a la pobreza siguen siendo predominantemente rurales, a pesar del reconocimiento gubernamental parcial de este hecho -Fox dijo en su informe que la pobreza en el país es crecientemente urbana- y de la entrada del programa Oportunidades (antes Progresa) al medio urbano.

De los 83.4 millones de pobres, 60.5 millones, 72.6 por ciento, vive en localidades urbanas, mientras que 22.8 millones (28.4 por ciento) viven en el campo. Esto ocurre a pesar del hecho de que la proporción de personas pobres en el medio rural es mucho más alta que en el urbano, debido a que tres cuartas partes de la población del país vive en localidades urbanas. Estos son los cálculos de la pobreza integrada (resultado de la aplicación del Método de Medición Integrada de la Pobreza, MMIP) a la base de datos del cuestionario ampliado del censo de población y vivienda de 2000. Aunque, como advertimos en la entrega anterior (Economía Moral, 30/08/02), los datos de ingresos captados por el censo sobrestiman la pobreza, no hay razón para suponer que sobrestimen más la urbana que la rural. Por tanto, las proporciones son correctas.

Los pobres rurales son más pobres que los urbanos. De los 22.8 millones de pobres rurales, 19 millones, 83.3 por ciento, son indigentes (cumplen menos de la mitad de las normas de ingresos, necesidades básicas y tiempo libre), mientras en el medio urbano los 24.6 millones de indigentes representan 40.6 por ciento del total de pobres. También los indigentes se ubican mayoritariamente en el medio urbano

(56.4 por ciento). Justamente por la diferente composición de los pobres, la manera correcta de medir el peso de la pobreza de unas áreas respecto a otras es la que combina el número de pobres ( $q$ ) con la intensidad media de su pobreza ( $I$ ). La intensidad de la pobreza es la brecha (o carencia) relativa que separa a los pobres de las normas. Cuando  $I$  vale 0.5 el individuo o el hogar las carencias son iguales a la mitad de las normas. Al multiplicar  $q$  por  $I$  obtenemos  $qI$  o número de pobres equivalentes. Les llamo equivalentes porque a diferencia de  $q$ , donde contamos a cada individuo por igual, independientemente de si su pobreza es moderada o aguda, en  $qI$  cada individuo cuenta tanto como la amplitud de su carencia.

41.8 millones son los pobres equivalentes a nivel nacional, resultado de multiplicar los 83.4 millones de pobres ( $q$ ) por su intensidad media ( $I$ ) de 0.5013. De éstos, 15.1 millones viven en localidades rurales (36.1 por ciento) y 26.7 millones (63.9 por ciento) en urbanas. Es decir, cuando consideramos la pobreza equivalente se ratifica el predominio de la pobreza urbana en el país, que representa cerca de las dos terceras partes de la masa carencial de la pobreza en el país. Incluso si nos olvidamos de los otros estratos de pobres (muy pobres y pobres moderados), y miramos sólo a los indigentes, que representan 45.4 por ciento de la población nacional, los indigentes equivalentes del medio urbano son 16 millones contra 13.7 millones en el rural.

### **Estratos geográficos de pobreza**

La medida oficial de pobreza, tal como lo propuso el Comité Técnico establecido para tal propósito, cambió la delimitación tradicional de lo urbano y lo rural de 2 mil 500 a 15 mil habitantes. En 2000 habitaban en localidades entre 2 mil 500 y 15 mil habitantes 13.3 millones de personas. Al añadir esta proporción, la población rural nacional pasa de 25.4 por ciento a 39 por ciento. En similar medida se altera la distribución de la población pobre en el país, equilibrando entre ambos medios, según mis cálculos, la mal llamada "pobreza de patrimonio" por el Gobierno Federal. Aún así, es evidente que el gasto de lucha contra la pobreza no está, ni de cerca, dirigido en 50 por ciento a los pobres urbanos. Aunque hay muy buenas razones para ubicar el límite urbano-rural en 15 mil habitantes, cuando se usa este límite, conviene usar (al menos) tres categorías de población: rurales, semiurbanas y urbanas. Además, el límite de 2 mil 500 habitantes no es sólo el límite censal tradicional, y el que usa la ENIGH en sus resultados publicados, sino que operativamente es el límite que se usó durante todo el sexenio de Zedillo para reorientar el gasto de lucha contra la pobreza al medio rural. Las reglas de operación de muchos programas (incluido el Progresá) les prohibían trabajar en localidades de más de 2 mil 500 habitantes. De esta manera, las localidades de 2 mil 500 a 15 mil habitantes han sido también parte de la pobreza ignorada.

Ordenando 63 áreas geográficas (las 32 áreas urbanas de las entidades federativas y las 31 áreas rurales de los estados) de peor a mejor situación, las he clasificado en seis estratos según el nivel que mostraron en el indicador que llamo incidencia equivalente de la pobreza ( $HI$ ). Este indicador es el resultado de multiplicar la intensidad media de la pobreza ( $I$ ) por el indicador tradicional de incidencia ( $H$ ) que mide la proporción de pobres en la población total ( $q/n$ ). La relación entre  $HI$  y  $qI$  (pobres equivalentes) es que el primero se obtiene dividiendo el segundo entre la población.  $HI$  es, por tanto, el número de pobres equivalentes per cápita. Sin embargo, también puede verse como el resultado de modificar  $H$ , la incidencia, al tomar en cuenta la intensidad media de la pobreza, por lo cual le llamo incidencia

equivalente. Es, en mi opinión, el mejor indicador para ordenar áreas geográficas de más a menos pobreza.

A los seis estratos les llamo: ultra pobreza, pobreza altísima, pobreza muy alta, pobreza alta, pobreza media y pobreza baja. En el primer estrato, ultra pobreza, se ubican las áreas rurales de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla, donde la pobreza es abismal. En todos los casos, 99 por ciento de la población es pobre y entre 91 y 95 por ciento es indigente. El indicador HI de pobreza es superior a 0.7 y en niveles similares se ubica el de la indigencia. Viven ahí 6.6 millones de mexicanos y 4.9 millones de pobres equivalentes. En el segundo estrato, pobreza altísima, se ubican las áreas rurales de 11 estados, la mayoría del sur y sureste del país. La H de pobres es de 98 por ciento, mientras la media de indigentes es de 83.8 por ciento. HI va de 0.6 a menos de 0.7. Viven en esta situación 10 millones de personas y 6.5 millones de pobres equivalentes. El siguiente estrato, pobreza muy alta comprende las áreas rurales de 13 estados y las urbanas de tres (Chiapas, Guerrero y Oaxaca). Sorprende la mayor pobreza de las áreas urbanas de estos tres estados que las rurales de Jalisco y Nuevo León. La incidencia media de la pobreza es de 94.6 por ciento y la de la indigencia de 65 por ciento. Como se aprecia, la fuerte diferencia con el estrato anterior en términos de indigencia, se hace muy pequeña en la pobreza, debido a que la pobreza no indigente cobra importancia en este estrato (casi 30 por ciento de la población). Los valores de HI pobreza van entre 0.5 y 0.6. Viven en este estrato 11.2 millones de personas y 6.1 millones de pobres equivalentes.

Hasta aquí los estratos predominantemente rurales. Los dos primeros son exclusivamente rurales y en el tercero aparecen las áreas urbanas. En el cuarto y el quinto estrato, pobreza alta, y pobreza media, predominan casi totalmente las áreas urbanas, pero hay áreas rurales en cada caso (Sonora y Baja California Sur en el primero y Baja California en el segundo). En el primer estrato, pobreza alta, con 12 áreas geográficas, predominando áreas urbanas del sur, sureste y centro del país, la incidencia media de la pobreza es de 88.3 por ciento y de 48.5 por ciento la indigencia, llegando la pobreza no indigente a casi 40 puntos. El valor de HI va de 0.4 a menos de 0.5. Es el segundo más poblado de todos los estratos, con 17.3 millones de personas y 7.8 millones de pobres equivalentes. En pobreza media, el estrato más numeroso (lo que se explica por la inclusión aquí del estado de México y Jalisco), donde viven 31.7 millones de personas y 11.4 millones de pobres equivalentes (también la cifra más alta), la composición de la pobreza pasa a ser predominantemente no indigente (52.7 por ciento de la población). Por último, en el estrato de pobreza baja se ubican las áreas urbanas de cinco estados y del Distrito Federal. En este estrato los pobres no indigentes son 56.5 por ciento de la población y representa más de tres cuartas partes de todos los pobres. La incidencia de la pobreza es de 73.8 por ciento y la indigencia de 17.3 por ciento. En este estrato, en el que habitan 19.4 millones de personas y 5.1 millones de pobres equivalentes, hay más no pobres que indigentes (26 por ciento contra 17 por ciento). El área más pobre es Chiapas rural y la menos pobre Nuevo León urbano, que se encuentra mejor que el Distrito Federal y que las áreas urbanas de las Baja California, Coahuila y Chihuahua. Los tres estratos menos pobres tienen poco menos de 60 por ciento de la pobreza equivalente, pero reciben una fracción muy pequeña del gasto de lucha contra la pobreza del Gobierno Federal.

Incidencia, intensidad, incidencia equivalente y pobres equivalentes por estratos de áreas rurales y urbanas de entidades federativas.														
definición de estrato	Pobreza							Indigencia						
	Estrato y área U-R	Población n (con datos)	N° de pobres q	Incidencia			Pobres equivalentes q (MMP)	% de q nacional	N° de indigentes m	Indigencia			parte q nacional	
				Hogin	I (MMP)	HI (MMP)				Hogin	I	HI		
H<0.7	Ultra Pobreza	6,611,255	6,566,735	0.9918	0.7427	0.7366	4,669,858	11.83	6,127,599	0.9268	0.7702	0.7138	4,719,272	13.89
0.7+H<0.6	Pobreza extrema	10,012,251	9,843,880	0.9832	0.6622	0.6510	6,518,394	15.60	8,391,073	0.8381	0.7153	0.5995	6,002,216	20.21
0.6+H<0.5	Pobreza muy alta	11,195,672	10,592,657	0.9461	0.5761	0.5451	6,102,504	14.60	7,299,670	0.6520	0.6858	0.4471	5,056,017	16.86
0.5+H<0.4	Pobreza alta	17,250,406	15,238,089	0.8833	0.5104	0.4508	7,777,275	18.81	8,350,563	0.4846	0.6725	0.3258	5,620,100	18.90
0.4+H<0.3	Pobreza media	31,719,413	26,807,879	0.8452	0.4241	0.3585	11,370,097	27.21	10,067,804	0.3180	0.6250	0.1988	6,304,950	21.23
H<0.3	Pobreza baja	19,322,128	14,324,088	0.7387	0.3595	0.2655	5,149,294	12.30	3,361,343	0.1733	0.6586	0.1055	2,945,789	8.89
	Total Nacional U	72,914,761	60,531,621	0.8302	0.4414	0.3664	26,716,293	63.93	24,582,894	0.3373	0.6491	0.2189	15,363,876	53.75
	Total Nacional R	23,266,964	22,831,657	0.9813	0.6601	0.6477	15,071,099	36.07	19,033,968	0.8181	0.7216	0.5903	13,734,466	49.25
	Total Nacional	96,181,725	83,363,278	0.8667	0.5013	0.4345	41,787,429	100.00	43,626,852	0.4536	0.6807	0.3088	29,098,345	100.00

## 77 POR CIENTO DE POBRES, SEGÚN EL MÉTODO DEL COMITÉ TÉCNICO

El comité técnico para la Medición de la Pobreza de la Sedesol, como lo señalé la semana pasada (Economía Moral, 13/09/02), adoptó un método unidimensional basado solamente en los ingresos de los hogares y que, en su línea más alta (la única que delimita pobres de no pobres), permite identificar solamente la pobreza alimentaria (aquellos que con su ingreso no pueden comprar, dada la estructura de su gasto, la canasta normativa alimentaria, CNA) y no la pobreza en general.

El método utilizado por el comité lo he clasificado, dentro de una tipología amplia de los métodos de medición de la pobreza, como la variante de CNA del método de línea de pobreza. He descrito este método en los siguientes términos: es un "método seminormativo, ya que combina una posición normativa en materia de alimentos con una no normativa (empírica) en el resto de las necesidades".<sup>30</sup> Esto significa que mientras en alimentos se define una norma explícita y detallada sobre el consumo mínimo de alimentos (asociado a requerimientos nutricionales), en las demás necesidades se adopta implícitamente como norma el rango de gasto observado en algún grupo social, por lo cual la elección de este grupo resulta crucial en el método. Esto es así porque en este método la línea de pobreza (el nivel de ingresos que separa los pobres de los no pobres) se obtiene dividiendo el costo de la CNA entre el coeficiente de Engel de algún grupo social (proporción del gasto o del ingreso destinado a alimentos). Esto es equivalente a definir la línea de pobreza como la suma del costo de la CNA más el gasto observado en los demás rubros en el grupo elegido<sup>31</sup> (LP= CCNA+GO).

Distingo tres subvariantes, por tanto, en función del grupo social del cual se toma el valor observado del coeficiente de Engel. Las opciones de grupo social elegible son muy amplias, pero en la bibliografía he observado tres: los pobres (Banco Mundial),

30 Véase Julio Boltvinik, "Métodos de medición de la pobreza. Conceptos y tipología", *Socialis. Revista Latinoamericana de Política Social*, número 1, octubre de 1999, p. 51. Véase también "Métodos de medición de la pobreza. Conceptos y tipología", en *Los rostros de la pobreza. El debate*, Limusa- Universidad Iberoamericana- ITESO, México, 2001.

31 Es decir,  $LP=CCNA+GO^*$ , donde CCNA es el costo de la canasta normativa de alimentos y  $GO^*$  es el gasto en otros rubros observado en el estrato de referencia. Como en el estrato de referencia el gasto en alimentos es igual al costo de la canasta, se sigue que  $LP=GA^*+GO^*=GT^*$ , es decir, que la línea de pobreza es igual a la suma del gasto alimentario ( $GA^*$ ) y de los otros gastos ( $GO^*$ ), es decir igual al gasto total del estrato de referencia ( $GO^*$ ) gastos.

el promedio de la población (método oficial de Estados Unidos) y un grupo de referencia (CEPAL)<sup>32</sup>.

Hay un supuesto crucial en la modalidad aplicada por la CEPAL, la que resulta la más elaborada de las tres versiones, ya que intenta (al menos en su versión original) que el rango del gasto no alimentario sea de satisfacción y no de pobreza. Es decir, que los otros gastos observados alcancen para satisfacer las necesidades no alimentarias de la población. De otra manera se convertiría la pobreza observada en la norma, en lo deseable. Por eso selecciona como estrato de referencia un grupo cuyo gasto en alimentos (nótese las palabras en cursivas) es algo superior al costo de la CNA y añade el supuesto crucial que, en palabras de Altimir, consiste en suponer "que los hogares que se hallen por encima del umbral mínimo de alimentación se hallan también por encima de los umbrales mínimos para otras necesidades básicas" (pp.42-43). De esta manera, si el supuesto se cumpliera en la realidad, el rango de gasto no alimentario incorporado en este método como una caja negra, garantizaría la satisfacción de las demás necesidades.

Razonamiento en circulo, sin embargo, ha sido mi crítica principal al procedimiento de la Cepal, ya que al suponer que los que satisfacen la necesidad alimentaria cubren también las demás necesidades, se está suponiendo que el estrato de referencia no es pobre; es decir, se está suponiendo lo que se busca medir. Las implicaciones de elegir el coeficiente de Engel del conjunto de la población son diferentes según el país de que se trate. Para Estados Unidos conduce, sin duda, a identificar situaciones en las que las necesidades básicas sí están satisfechas y, por tanto, el patrón de gasto no alimentario que se incorpora conlleva la satisfacción de las demás necesidades, lo que no ocurriría en un país del Tercer Mundo. Por último, la opción de elegir como estrato de referencia a los pobres conlleva, abierta y explícitamente, convertir la realidad de insatisfacción de éstos en la norma para las necesidades no alimentarias, dejando claro que su satisfacción o insatisfacción es irrelevante.

El comité USA la variante del estrato de referencia. Sin embargo, en su documento<sup>33</sup> hay afirmaciones contradictorias respecto a cómo se identifica éste. En la página 67 se le identifica como aquel en el cual el gasto en alimentos es igual al costo de la canasta alimentaria ( $GA=CCNA$ ). Las ecuaciones de ésta y la siguiente página reafirman lo dicho. Sin embargo, en la misma página 68 (y también en el Anexo 1) se contradice esta afirmación y se sostiene que los coeficientes de Engel se calcularon para el grupo de referencia que está en el entorno del primer hogar con un ingreso total per cápita inmediatamente superior al valor de la canasta. Vuelva el lector a la cita de Altimir, dos párrafos atrás, donde subrayamos que CEPAL identifica el estrato de referencia como los hogares donde el gasto en alimentos, no el ingreso, es igual al costo de la canasta alimentaria.

Una inusitada transparencia, que al parecer fue negociada por el comité (vaya mi felicitación por ello), permite dilucidar cuál de las dos afirmaciones contradictorias del texto es la que se aplicó en la práctica. Se trata del hecho que en el portal electrónico de la Sedeso está disponible el conjunto de instrucciones para el cálculo

---

32 Véase Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial. La pobreza*, 1990. Mollie Orshansky, "Counting the poor. Another look at the Poverty Profile", *Social security Bulletin*, Washington, U.S. Department of Health, Education and Welfare, vol. 28, número 1, 1965. La señora Orshansky puede considerarse la creadora de este método, que se convirtió en el método oficial de pobreza en Estados Unidos. Oscar Altimir, *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Cuadernos de la Cepal, número 27, Santiago de Chile, 1979. Altimir es el que forjó, en este trabajo, el método que, desde entonces, sigue la Cepal (Comisión Económica para América Latina).

33 Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, *Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar*, Sedeso, México, 2002

de la pobreza. Ahí se puede verificar que, en efecto, el hogar de referencia es, en cada ámbito urbano y rural, aquel en el cual el ingreso es igual al costo de la canasta. Se trata de un hogar ubicado en el segundo decil urbano y otro en el quinto decil rural. Son hogares muy pobres de acuerdo con los propios resultados del comité. En efecto, en el cuadro 7 del documento del comité se muestra que 49.1 por ciento de los hogares del medio urbano y que 70.5 por ciento de lo del medio rural son pobres con la línea 3 del comité. (Los porcentajes para personas pobres serían aproximadamente 56.1 y 80.5 por ciento).

De seguir correctamente el procedimiento del estrato de referencia, el comité hubiese elegido como hogar de referencia al que tiene un gasto alimentario igual al costo de la canasta alimentaria. Este se habría ubicado en el tope de la pirámide, en el decil 8 en ambos medios, y los coeficientes de Engel que hubiese obtenido serían mucho más bajos, de 0.2712 en el medio urbano y de 0.3737 en el rural (contra los calculados por el comité de 0.400 y 0.442). Esto hubiese implicado líneas de pobreza de 76.94 pesos por persona al día en el medio urbano y de 41.30 en el medio rural (contra 52.17 y 34.91 usadas por el comité como su tercera y más alta línea, y 41.80 y 28.10 en la adoptada por el gobierno federal). Con estas líneas, la proporción de pobres a nivel nacional resultaría de 76.8 por ciento a nivel nacional, 73.2 por ciento a nivel urbano y 82.4 por ciento a nivel rural<sup>34</sup>.

El año pasado presenté, en coautoría con Araceli Damián, una ponencia<sup>35</sup> que valida el orden de magnitud de estos cálculos. Calculamos la pobreza alimentaria por el procedimiento, mucho más directo y evidente, de comparar el gasto alimentario de los hogares contra el costo de la CNA. Sin embargo, utilizamos la CNA de Coplamar, que como correctamente señala el documento del comité (pp.37-40), es menos costosa que la de INEGI-CEPAL, y es la misma para ambos medios. Esta canasta no incluye bebidas, ni alimentos consumidos fuera del hogar, que sí están incluidas en la canasta de INEGI-CEPAL que fue la utilizada por el comité. Por tanto, el concepto de gasto alimentario directamente comparable con tal canasta es el de alimentos consumidos dentro del hogar solamente. Cuando se hace así, la proporción de personas en pobreza alimentaria resulta de 74.4 por ciento a nivel nacional en el año 2000. Como se aprecia, muy similar a la que habría obtenido el comité aplicando correctamente la variante del estrato de referencia.

Resaltemos dos cuestiones de la mayor importancia. Por una parte, lo inútil del método del rodeo vía el coeficiente de Engel, cuando el gasto alimentario realizado por los hogares puede compararse directamente, de manera muy poco controversial, con el costo de la CNA. La CEPAL ha usado el método del rodeo porque en la inmensa mayoría de los países de América Latina no están disponibles periódicamente datos de los gastos en alimentos de los hogares, ya que no se levantan frecuentemente encuestas de ingresos y gastos de los hogares. Sólo están disponibles datos de ingresos de los hogares. México es la excepción. No tiene sentido alguno que, como país, levantemos encuestas de ingresos y gastos de los hogares para después hacer a un lado los datos de gastos.

Por otra parte, recordemos la forma en la que CEPAL ha venido aplicando el método de la CNA, manteniendo constante el coeficiente de Engel (2 en el medio urbano y 1.75 en el rural) para transformar el costo de la CNA en la línea de pobreza, a pesar

34 Cálculos realizados con el programa de cómputo disponible en el portal electrónico de Sedeso, con la base de datos de la ENIGH2000 y aplicando las fórmulas de las páginas 67 y 68 del documento del comité.

35 "La pobreza ignorada. Evolución y características", ponencia presentada al foro La Pobreza Ignorada, Octubre 24 y 25, Ciudad de México. El texto puede consultarse en la memoria del acto, así como de manera más amplia, con el mismo título, en *Papeles de Población*, Revista del Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, Universidad Autónoma del estado de México, año 7, número 29.

de la evidencia de que los coeficientes de Engel han decrecido sustancialmente en la región. Esto lo he hecho notar en diversas ocasiones. Algo similar ha ocurrido en Estados Unidos, donde el coeficiente de Engel de 0.33 se ha mantenido para los cálculos, a pesar de la evidencia de coeficientes a la baja. La razón de estas constancias es un juego de simulación para hacer aparecer que la pobreza es mucho menor de lo que en realidad es. Esto lo han hecho notar diversos autores, entre ellos Michael Harrington, aquel cura que sorprendió a Estados Unidos y al mundo cuando, a principios de los 60 mostró, en su famoso libro *The other America*, que una cuarta parte de la población de Estados Unidos vivía en la pobreza. Estos dos ejemplos muestran que el método en cuestión ha dejado de ser útil.

### DERECHO A NO SER POBRE Y MEDIDA OFICIAL DE LA POBREZA<sup>36</sup>

Derecho a una vida digna es, sin duda, el derecho humano fundamental, que se puede concebir como la síntesis de los derechos políticos, económicos y sociales. Comprende, entre otras, las libertades básicas de trabajo, tránsito, opinión; los derechos políticos y electorales, la no discriminación. Las dimensiones del derecho a una vida digna que dependen del acceso a recursos podríamos llamarlas el derecho a no ser pobre. Este derecho quedaría en un nivel muy abstracto si no especificamos (lo más detalladamente posible) qué es ser pobre y, por tanto, qué recursos o qué nivel de vida se requiere para no serlo.

El método utilizado por el comité se asemeja a la variante de CNA (canasta normativa alimentaria) del método de línea de pobreza, método seminormativo que en alimentos define una norma detallada sobre el consumo de alimentos y en las demás necesidades adopta como norma el nivel de gasto observado en algún grupo social, por lo cual la elección de este grupo resulta crucial en el método. Esto es así porque en el método original de CNA la línea de pobreza (LP) es la suma del costo por persona de la CNA (CCNA) más el gasto observado en los demás rubros (gasto en otros) en el grupo elegido (GO). ( $LP = CCNA + GO^*$ ). El Comité introdujo un cambio en el procedimiento usual, ya que en vez de elegir un grupo social cuyo gasto por persona en alimentos (GA) fuese igual al CCNA, eligió al grupo cuyo ingreso por persona (Y) es igual al CCNA. En este caso se elige un grupo muy pobre (decil 2 urbano y decil 5 rural), mientras en la otra opción se habría elegido a un grupo no pobre (decil 8 en ambos medios). Por tanto, el GO de este grupo será claramente inferior al  $GO^*$ . Llamémosle  $GO_y$  a este gasto. Igualmente, el gasto alimentario de este grupo será inferior al  $GA^*$ , por lo que le podemos llamar  $GA_y$ . LP ahora es igual al CCNA más el término  $[(CCNA) (GO_y/GA_y)]$ . Este segundo término se puede interpretar como un múltiplo de CCNA que depende del cociente entre  $GO_y$  y  $GA_y$ . En el grupo elegido por el comité (al que se le llamó decil móvil urbano) el cociente del segundo paréntesis es igual a 1.5, de tal manera que la LP es igual a 2.5 veces el CCNA. Ésta es la tercera línea del comité. Ahora bien, al elegir el grupo cuyo ingreso es igual a CCNA, resulta que la  $LP = 20.87 + 31.30 = 52.17$ . En cambio, si se hubiera elegido ortodoxamente el grupo de referencia, la LP sería  $LP = 76.94 = 20.87 + 56.07$ . Nótese que el segundo término de la LP, que contiene el gasto disponible para todo lo no alimentario, se redujo de 56 pesos por persona por

<sup>36</sup> En la presente entrega inicio la presentación de un trabajo que vengo realizando con Araceli Damián sobre los trabajos del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza y la medición oficial de la pobreza.



día en la variante ortodoxa del método a sólo 31.30 pesos en la adoptada por el comité como línea 3. Sin embargo, el gobierno rechazó la línea 3 del comité y adoptó su línea 2 como la más alta oficial. En este caso, GO se redujo hasta 20.87 en las ciudades, sólo el 37 por ciento del GO\* . Como lo señalé en la entrega anterior (Economía Moral, 20/09/02), los deciles seleccionados son muy pobres incluso con los resultados adoptados por el gobierno, de acuerdo con el cual son pobres 43.8 por ciento de las personas en el medio urbano y 69.3 por ciento en el medio rural, lo que ubica al decil 5 urbano como todavía parcialmente en la pobreza y al 7 rural como casi totalmente en la pobreza. La pobreza de los grupos elegidos por el comité se muestra en el cuadro 1. Tanto en el medio rural como en el urbano, el grupo elegido es pobre tanto al comparar su gasto alimentario (8.5 y 7.2 pesos) con el CCNA (20.9 y 16.1 pesos), como al comparar su gasto total (21.4 y 16.4 pesos) con la LP3 del comité (52.2 y 34.9 pesos). En todos los casos, el déficit está entre 53 y 59 por ciento. No sólo son pobres, sino pobres extremos o indigentes.

En la medida oficial de pobreza se tiene, por un lado, una CNA que provee un nivel de alimentos crudos razonable, cercano a los patrones socialmente aceptables y, por otro, un ingreso disponible equivalente a otro tanto (otros 20.87 pesos por persona por día) para todo lo demás. En primer lugar, el cuadro 2 muestra que la mayoría de los no pobres oficiales en el medio urbano son pobres alimentarios, ya que su gasto en alimentos es menor que el CCNA. En el medio rural sólo el decil 10 no es pobre alimentario.

<b>Cuadro 1. La pobreza de los grupos de referencia elegidos por el comité</b>				
<b>Rubros de gasto diario por persona y componente de NBI</b>	<b>Observado</b>	<b>Parámetro normativo</b>	<b>Déficit Absoluto</b>	<b>Déficit en % .pobres</b>
<b>Urbano</b>				
Gasto en alimentos (GA)	8.5	20.9	-12.3	-58.9
Gasto Total (GT)	21.4	52.2	-30.8	-59.0
<b>Rural</b>				
Gasto en alimentos (GA)	7.2	16.1	-8.9	-55.3
Gasto Total (GT)	16.4	34.9	-18.5	-53.0
	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>		
% de pobres por NBI	90.7	97.8		
% de no derechohabientes	67.6	86.7		

Hay varias maneras de analizar la cobertura de derechos de esos 21 pesos. En próximas entregas analizaré para qué alcanzan esos 21 pesos, usando una lista de costos actualizados de satisfactores básicos. Otra manera de hacerlo, que refleja sobre todo las intenciones del comité técnico al definir la línea de pobreza que se convirtió en la oficial, consiste en analizar cuáles satisfactores se incluyeron y cuáles se excluyeron en el procedimiento adoptado por el comité para definir la línea de pobreza, en lo que se convirtió en línea de pobreza oficial. Lo que hace el comité para calcular esta línea es acotar el gasto que considera "aceptable" para fines de calcular el segundo término de la LP, la que se destina a otros gastos. Para ello el comité sólo incluyó cinco necesidades, además de alimentación, como admisibles: educación, salud, vivienda, vestido y calzado, y transporte público.

<b>Cuadro 2. La pobreza alimentaria de los no pobres oficiales</b>			
Deciles	Gasto en alimentos (GA) por persona al día	Déficit en relación al CCNA	Déficit o superávit en %
5	14.4	-6.5	-31.1
6	14.5	-6.4	-30.6
7	16.9	-4.0	-19.1
8	18.9	-2.0	-9.6
9	22.5	1.6	7.7
10	32.8	11.9	56.9

Por otra parte, a pesar del siguiente pie de página, recortó algunos rubros de gasto que forman parte de las seis necesidades: "en ausencia de criterios claros que permitan distinguir gastos esenciales de no esenciales, no se depuró la información de los componentes que se incluyeron en el denominador de esta medida. Por ejemplo, se consideró la totalidad del gasto del rubro "vestuario y calzado", lo que quiere decir que, para diferenciar entre pobres y no pobres, se tomó en cuenta el gasto en productos tales como joyería de fantasía, diademas, portafolios, etcétera; en los gastos en educación se consideró el pago de matrículas y compra de libros, que son gastos que no se deberían efectuar si se hace uso del sistema de educación pública".

Vaya sorpresa que se lleva el lector que se aventura en el programa de cómputo que, como un acto de transparencia, se encuentra en el portal de Sedesol: ¡resulta que, a pesar de la pretendida "ausencia de criterios claros" sí se depuró la información de los componentes y se eliminaron todos los que en el párrafo citado están marcados con cursivas y muchos más! Esta depuración significa que, por diferencia con todos los rubros especificados en la ENIGH, el comité construyó una lista normativa de satisfactores esenciales de las seis necesidades. Esta lista aún no constituye una canasta normativa de satisfactores esenciales. Faltaría especificar las cantidades de cada satisfactor y sus precios.

Dado que el gobierno ha adoptado la segunda línea del comité como su línea oficial, lo incluido y no incluido en esa lista, más lo excluido en las dimensiones inadmisibles, muestra de manera palpable lo que para el gobierno es el universo de satisfactores al que los mexicanos tienen derecho. Han quedado excluidos de los derechos de los mexicanos las cuotas de la vivienda y sus gastos de reparación y ampliación; todos los artículos de limpieza, tanto los del hogar como los de cuidado personal (escoba, detergentes, jabones, pasta de dientes, peines, corte de pelo, pañales desechables, toallas sanitarias); todos los enseres y aparatos domésticos (plancha, licuadora, lavadero, lámparas, focos, tanque de gas, calentador de gas, televisión, grabadora o equipo de sonido, refrigerador); todos los muebles (mesas, camas, cunas, sillas, w.c, gabinete de cocina); todos los utensilios domésticos (cubiertos, vasos, platos, ollas, sartenes, herramientas); todos los blancos (toallas, sábanas, almohadas, cortinas, cobijas); agujas, cierres y broches; todo vehículo privado (incluyendo las bicicletas y las carretas); libros, revistas, casetes o discos de música; todos los eventos culturales, deportivos y recreativos; los juguetes y juegos de mesa; artículos deportivos; todas las comunicaciones, incluido el teléfono, el correo y el telégrafo; todos los accesorios personales (sombreros, gorras, bolsas, cinturones), funerales y gastos legales.

Los mexicanos no pobres que hayan satisfecho las seis necesidades (y los recortados satisfactores) incluidos por el comité vivirían en la calle o en algún lugar rentado, porque no podrían comprar a plazo sus viviendas, ni ampliarlas ni repararlas; estarían vestidos con ropa cada vez más sucia, sin planchar, y sin remendar; sus viviendas estarían sucias, pues no las podrían barrer, ni trapear; los bebés tendrían que rehusar los pañales de tela sin previo lavado; ninguna persona podría bañarse (aunque se podrían remojar en agua fría) si bien no tendrían con qué secarse; no podrían nunca limpiarse los dientes. Las mujeres no tendrían como cargar a sus hijos manteniendo las manos libres (ya que no tendrían rebozos) y no estarían protegidas durante los días de su regla; vivirían en casas oscuras por falta de focos y lámparas. No podrían cocinar por falta de enseres y de tanque de gas; comerían alimentos crudos sentados en el suelo, con las manos. Beberían el agua de las manos. Dormirían en el suelo (incluidos los bebés) y no podrían protegerse del frío por falta de cobijas. No sabrían lo que pasa en el mundo pues carecerían de televisión, radio o acceso a periódicos; no sabrían, por ejemplo, cuando hay elecciones. Los niños no conocerían los juguetes. Los adultos no tendrían credencial para votar porque no podrían costear los trámites de registro de nacimiento. No tendrían privacidad en sus casas por falta de cortinas. Los niños no podrían cursar la preprimaria. Las madres que necesitaran trabajar no tendrían quien les cuidaran a sus hijos. Los jóvenes no podrían cursar la preparatoria por falta de libros. Las personas que requieren educación especial no podrían ir a la escuela. No podrían escuchar música en casa. No podrían protegerse la cara del sol por falta de sombreros y cachuchas. No podrían comunicarse con ningún ser humano sino cara a cara. Tirarían a sus muertos a la basura. Defecarían en un hoyo negro o algo similar.

## **VIOLACIÓN OFICIAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**

En la entrega del 27/09 de esta columna mostré que, para construir lo que habría de convertirse en la línea oficial de pobreza ("pobreza patrimonial"), el Comité Técnico recortó un conjunto de necesidades. Le parecieron aceptables sólo seis necesidades: alimentación, educación, salud, vivienda, vestido-calzado y transporte. Y dentro de cada una de las aceptables recortó los satisfactores que no le parecieron aceptables. Con ello mostró la intención de recortar los derechos humanos de la población del país, lo que se convirtió en un hecho oficial al ser adoptada esta línea por el gobierno. Prometí, en esa entrega, analizar para qué alcanzan los 20.87 pesos por persona y por día, que es el ingreso del que disponen los habitantes del medio urbano no pobres, cuyo ingreso es igual a la línea de pobreza patrimonial, para satisfacer todos sus requerimientos no alimentarios. Hoy presento este análisis para la línea de pobreza patrimonial y analizo los derechos implícitos en la línea de pobreza alimentaria del gobierno.<sup>37</sup>

El comité propuso, y el gobierno federal adoptó la variante de la canasta normativa alimentaria (CNA) del método de LP. El primer paso de este método es calcular el costo de una CNA que cubra los requerimientos nutricionales de la población. La

---

<sup>37</sup> Lo que hoy presento se deriva, en gran medida, de la ponencia *Derechos humanos y mediciones de pobreza*, que Araceli Damián y yo presentamos en el quinto Foro sobre derechos humanos, organizado por el sistema Universidad Iberoamericana-ITESO, en Puebla, el 9 de octubre pasado.

CEPAL llama al costo de la CNA (CCNA), línea de indigencia, el gobierno mexicano la llama línea de pobreza alimentaria y el Comité Técnico, LP1. ¿Qué significa esta línea de pobreza en términos de los derechos humanos? Parecería que la adopción de este método reconoce (aunque sea lo único que reconoce) el derecho a no morir de hambre, a cubrir los requerimientos nutricionales. Sin embargo, esta afirmación es falsa, ya que el costo de la CNA utilizada por el Comité Técnico y la CEPAL no incluye, ni siquiera, los gastos necesarios para la preparación y el consumo de alimentos (combustible, utensilios de cocina, platos, etcétera). Al hacerlo, no reconoce ningún derecho humano, ya que reduce a los individuos a su estado más primitivo y animal. La humanización de las necesidades biológicas del hombre la expresa magistralmente Marx en la Introducción a la crítica de la economía política: "El hambre es hambre, pero el hambre que se satisface con carne cocida, comida con cuchillo y tenedor, es un hambre muy distinta del que devora carne cruda con ayuda de manos, uñas y dientes".

Lo anterior sin considerar el supuesto explícito en dicha línea de pobreza: que los hogares utilizan todo su ingreso para comprar alimentos. No ser pobre alimentario puede significar morir de hambre, porque ningún hogar puede gastar la totalidad de su ingreso en alimentos, ya que la desnudez en lugares públicos está prohibida y porque sin el gasto de transporte es imposible llegar al trabajo, para mencionar sólo las contradicciones más obvias. Gastar todo el ingreso en alimentos significa tener un coeficiente de Engel (E, proporción del gasto total dedicado a alimentos) igual a 1. En la realidad, estos coeficientes, incluso entre los más pobres, son muchísimo más bajos. Por ejemplo, los grupos que el Comité Técnico (decil 2 del medio urbano y 5 del rural, ambos muy pobres de acuerdo con la línea oficial de pobreza) eligió para calcular dicho coeficiente, tienen valores de 0.4 y de 0.44, menos de la mitad de lo supuesto.

Las políticas de reducción de la pobreza extrema, como las del Banco Mundial, la que prevaleció durante el gobierno de Zedillo, que se concentró en la pobreza extrema rural, o los programas encaminados a erradicar la pobreza alimentaria y de capacidades del actual gobierno mexicano, todas ellas basadas en una línea de pobreza igual o muy cercana al costo de la canasta normativa alimentaria, (CCNA) niegan todos los derechos humanos, ya que no sólo reducen las necesidades humanas a la satisfacción animal del hambre, sino que excluyen radicalmente todas las demás necesidades.

En el caso la línea de pobreza oficial (llamada pobreza patrimonial) el gasto no alimentario disponible es de 20.87 pesos en las ciudades, sólo 37 por ciento de los 56.07 pesos del procedimiento ortodoxo del método utilizado por el comité (véase al respecto Economía Moral 27/09/02). En la medida oficial de pobreza se tiene, por un lado, una CNA que provee un nivel de alimentos crudos razonable y, por otro, un ingreso disponible equivalente a otros 20.87 pesos por persona por día para todo lo demás. Los no pobres oficiales deberían cumplir, como primera prueba que su identificación está bien hecha, no ser pobres alimentarios. No cumplen esta primera prueba: la mayoría de ellos, tanto en el medio urbano (los deciles 5 y superiores) como en el medio rural (deciles 8 y superiores), son pobres alimentarios, ya que su gasto en alimentos es menor que el CCNA (cuadro 1). Esto ocurre desde el decil 5 urbano hasta el 8. En el medio rural sólo el decil 10 no es pobre alimentario. En particular, el decil 5 urbano y el 8 rural, que sí son pobres con la línea de pobreza 3 del comité (la que desconoció el gobierno) pero no con la línea oficial, es decir los pobres transmutados en no pobres por la magia gubernamental, tienen déficit de gasto alimentario de 31.1 y 19.1 por ciento.

Cuadro 1. La pobreza alimentaria de los no pobres oficiales*			
Deciles	GA por persona al día	Déficit	Déficit en %
<b>Medio urbano</b>			
3	10.7	-10.2	-48.8
4	12.2	-8.7	-41.6
5	14.4	-6.5	-31.1
6	14.5	-6.4	-30.6
7	16.9	-4.0	-19.1
8	18.9	-2.0	-9.6
9	22.5	1.6	7.7
10	32.8	11.9	56.9
<b>Medio rural</b>			
5	7.6	-7.8	-50.6
6	8.2	-7.2	-46.8
7	9.9	-5.5	-35.7
8	12.5	-2.9	-18.8
9	14.6	-0.8	-5.2
10	21.1	5.7	37.0

\*El costo de la CNA urbana es de \$20.9 y la rural de \$15.4. GA es gasto alimentario.

En el cuadro 1 se han añadido los deciles que según el gobierno no son pobres de capacidades, pero sí lo son de patrimonio (los deciles 3 y 4 del medio urbano y los deciles 6 y 7 del medio rural). La línea de pobreza de capacidades es de la cosecha de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (no fue definida por el Comité Técnico). Se aprecia que estos no pobres tienen déficit alimentarios de 48.8 por ciento y 41.6 por ciento en el medio urbano y de 46.9 por ciento y 36.1 por ciento en el medio rural, mostrando la dramática distancia que separa a esta población de satisfacer siquiera la necesidad alimentaria, cuando el gobierno los presenta como hogares que satisfacen alimentación, educación y salud.

En la entrega citada de esta columna mostré el nivel de vida miserable al que tendrían derecho los no pobres oficiales, tal como se calculó la línea de pobreza patrimonial, lo que refleja las intenciones de la Sedesol al haber adoptado esta línea de pobreza. Otra manera de identificar la violación de derechos sociales de los mexicanos, esta vez por la vía de los hechos y no de las intenciones, es analizando qué se puede adquirir, en materia no alimentaria, en las ciudades con los 20.87 pesos.<sup>38</sup> Para ello se presentan dos opciones en el cuadro 2. Si la familia decide no vivir en la calle (opción 1), ni siquiera le alcanzarían para cubrir los 23.27 pesos por persona por día que cuesta el paquete de vivienda. Tendría que omitir tres de sus componentes: el mantenimiento, el impuesto predial y la ropa del hogar (sábanas, toallas, etcétera). No le quedaría ni un centavo para las demás necesidades. No podría pagar los bienes y servicios para: la preparación y consumo de alimentos; higiene y salud; educación; cultura y recreación; transporte y comunicaciones; vestido y calzado; presentación personal, y nuevos rubros. Es decir, la línea de pobreza oficial alcanza solamente para la alimentación y para la mayor parte de los gastos de la vivienda. Nada más. De las seis necesidades supuestamente aceptadas por el comité, la realidad es que sólo cubre dos (una de ellas incompleta). Si decide vivir en la calle (o la solución de costo casi equivalente, en un terreno invadido -sin ningún servicio- en una casa hecha con materiales de desecho), y no gastar nada en cultura y recreación, presentación personal, otras necesidades y

38 Para los cálculos se han utilizado los costos de la CNSE (Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales) de Coplamar, para el caso de una familia de cuatro personas (dos adultos y dos niños), actualizados por Alejandro Marín, *La medición de la pobreza. Un nuevo enfoque*, tesis de licenciatura, Universidad Tecnológica de México, 2002.

nuevos rubros (opción 2), podría adquirir los paquetes de: artículos para preparar y consumir alimentos, higiene y salud, educación, transporte y comunicaciones, vestido y calzado, muebles y accesorios, blancos y el agua.

Cuadro 2. ¿Qué se puede comprar con \$20.87 por persona por día? (pesos de agosto del 2000).		
Necesidades y satisfactores	Opción 1	Opción 2
<b>Artículos preparación/consumo alimentos (\$1.56)</b>	No	Sí
Vivienda (\$23.27)	Parcial	Casi nada
- (renta equivalente): (\$19.37)	Sí	No
- <b>Mantenimiento (\$2.02)</b>	No	No
- Impuesto predial (\$0.09)	No	No
- <b>Servicios: agua, energía eléctrica (\$0.68)</b>	Sí	No
- Muebles y accesorios (\$0.85)	Sí	Sí
- <b>Blancos (\$0.25)</b>	Sí	Sí
- Agua (0.10)	Sí	Sí
<b>Higiene y gastos menores en salud (\$2.69)</b>	No	Sí
Educación (\$0.98)	No	Sí
<b>Transporte y comunicaciones (\$6.82)</b>	No	Sí
Vestido y calzado (\$7.62)	No	Sí
<b>Cultura y recreación (\$8.39)</b>	No	No
Presentación personal y otras necesidades (\$2.93)	No	No
<b>Nuevos rubros (\$0.31)</b>	No	No

Dado que estos hogares tienen sólo 20.87 pesos disponibles para todo lo no alimentario, el juego de la cobija corta lleva a soluciones trágicas. En la práctica, el presupuesto familiar raquítico se distribuirá entre las necesidades de una manera "racional", que implica quedarse por debajo del nivel normativo en todas ellas. Por tanto, la línea de pobreza oficial deja todas las necesidades insatisfechas, violando los derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## DIMENSIONES DE LA POBREZA EN MÉXICO

### Predominio de las pobreza urbanas

La pobreza es multidimensional. Esto lo han reconocido tirios y troyanos: desde Amartya Sen, laureado con el premio Nóbel de Economía, hasta el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDES), pasando por el Banco Mundial. Esto significa que la pobreza se manifiesta en carencias múltiples. Por ejemplo, de servicios básicos de la vivienda (agua, drenaje, electricidad, teléfono), carencias de ingresos que pueden reflejarse en deficiencias nutricionales, de vestuario, o en cortes en la electricidad o el teléfono por falta de pago. Sin embargo, la mayor parte de los tirios y troyanos siguen midiendo la pobreza sólo por ingresos. Así lo hace la SEDES.

Hoy analizo las dimensiones básicas de la pobreza en México tal como se la mide utilizando un método diseñado para captar esta multidimensionalidad, el MMIP (Método de Medición Integrada de la Pobreza)<sup>39</sup> y aplicándolo a la base de datos

39 Para una explicación del MMIP, véase Julio Boltvinik, capítulo 1 y anexo metodológico, en Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Siglo XXI editores, México, 1999.

del cuestionario ampliado del censo de población y vivienda de 2000. La medición integrada de la pobreza resulta de comparar, para cada hogar, su situación en tres dimensiones con los mínimos en cada una de ellas e integrarlas para obtener un índice de la pobreza por el MMIP para cada hogar. Las tres dimensiones son: 1. Ingresos corrientes del hogar, que da lugar a la medida parcial o dimensión de la pobreza por ingresos o por LP (línea de pobreza). 2. La combinación de las condiciones de espacio y calidad de la vivienda; las condiciones sanitarias (agua, excusado y drenaje); el acceso a electricidad y (en las ciudades) al teléfono; la asistencia escolar y el nivel educativo de los adultos; el acceso a los servicios de salud y a la seguridad social, y la adecuación de los bienes durables básicos del hogar, de manera conjunta integran la dimensión de pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI). 3. La pobreza de tiempo, que se mide por el exceso de tiempo de trabajo extradoméstico, tomando en cuenta en cada hogar, a su vez, el requerimiento de tiempo de trabajo doméstico. En entregas anteriores (Economía Moral 30/08/02 y 06/09/02) presenté ya los principales resultados de la pobreza integrada.

### **Sesgo anti-urbano del Programa de micro-regiones**

En los cuadros 1 y 2 se presentan resultados para cada una de las tres dimensiones de la pobreza (NBI, necesidades básicas insatisfechas, LP o pobreza de ingresos y PT, pobreza de tiempo) así como para el MMIP. Los resultados se presentan a escala nacional, urbano y rural, usando el criterio tradicional de localidades menores de 2 mil 500 habitantes como lo rural. La población se ha clasificado en tres estratos: indigentes (aquellos que cumplen, en promedio, con menos de la mitad de las normas), pobres no indigentes (cumplen con la mitad o más de las normas pero no con el total) y no pobres (cumplen exacta o sobradamente las normas).

Tal como lo había señalado en las entregas anteriores citadas, el resultado global nacional del MMIP arroja que en 2000, 86.7 por ciento de la población del país vive en la pobreza (45.4 por ciento en la indigencia y 41.3 por ciento en pobreza no indigente). En la entrega del 30 de agosto argumenté que hay una sobrestimación del orden de 15 puntos porcentuales respecto al cálculo de pobreza para el mismo año (y con el mismo método) pero usando una fuente especializada, la ENIGH2000 (Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares) y ajustando los datos de ingresos de los hogares a cuentas nacionales. Es decir, que el verdadero nivel de la pobreza en el país se ubica en alrededor de 72 por ciento en 2000. El lector debe tomar en cuenta este elemento para interpretar los datos. Algunas proporciones, sin embargo, serán correctas, si la sobrestimación es similar en los diferentes subgrupos.

Los porcentajes de la población que vive en las pobrezas parciales de NBI y LP son similares entre sí a escala nacional (75.2 por ciento y 77.8 por ciento), mientras la pobreza de tiempo afecta a una proporción mucho menor de la población, 56 por ciento. Estas pobrezas parciales son sustancialmente menores que el correspondiente a la pobreza integrada (86.7 por ciento). Sin embargo, la composición de las pobrezas de NBI y de LP en términos de indigencia y no indigencia a escala nacional son prácticamente inversas: en la de ingresos predomina la indigencia y en NBI la pobreza no indigente. En la pobreza de tiempo están equilibradas la indigencia y la pobreza no indigente.

<b>Cuadro 1. Dimensiones y estratos de la pobreza en México. 2000</b>						
(% de la población en cada estrato)						
		indigentes	pob no indig.	suma pobres	no pobres	Población
<b>MMIP</b>	Urbano	33.73	49.29	83.02	16.98	100.00
	Rural	81.81	16.32	98.13	1.87	100.00
	<b>Total Nacional</b>	<b>45.36</b>	<b>41.31</b>	<b>86.67</b>	<b>13.33</b>	<b>100.00</b>
<b>NBI</b>	Urbano	18.40	50.26	68.66	31.34	100.00
	Rural	61.14	34.55	95.68	4.32	100.00
	<b>Total Nacional</b>	<b>28.76</b>	<b>46.45</b>	<b>75.21</b>	<b>24.79</b>	<b>100.00</b>
<b>LP</b>	Urbano	45.91	26.31	72.22	27.78	100.00
	Rural	84.50	10.61	95.11	4.89	100.00
	<b>Total Nacional</b>	<b>55.25</b>	<b>22.51</b>	<b>77.76</b>	<b>22.24</b>	<b>100.00</b>
<b>PT</b>	Urbano	26.08	27.91	53.99	46.01	100.00
	Rural	34.16	28.34	62.49	37.51	100.00
	<b>Total Nacional</b>	<b>28.04</b>	<b>28.02</b>	<b>56.05</b>	<b>43.95</b>	<b>100.00</b>

Fuente. Procesamiento propio a partir de la base de datos del cuestionario ampliado del XII Censo General de Población y Vivienda.

La indigencia por NBI a escala nacional es de la mitad (28.8 por ciento) de la indigencia por ingresos (55.3 por ciento). Una parte de esta diferencia se explica por la subestimación de los ingresos en los censos de población que, además de sobrestimar la pobreza en su conjunto lleva a modificar su estructura interna. Sin embargo, también refleja una diferencia efectiva de la estructura. En el plano dinámico, con la base de datos del Censo de Población de 1990 (que tiene el mismo problema de subestimación de los ingresos que el de 2000), las incidencias de la indigencia por NBI y por LP a escala nacional, fueron de 38.5 por ciento y 57 por ciento, mientras el total de pobreza en ambos niveles fue de 79.5 por ciento y 77.9 por ciento. En el periodo 1990-2000, mientras la pobreza por LP se mantuvo al mismo nivel, la de NBI experimentó un descenso de más de cuatro puntos porcentuales. Por su parte, la indigencia por LP disminuyó levemente (poco menos de dos puntos porcentuales), mientras la de NBI se redujo en casi 10 puntos porcentuales<sup>40</sup>. Esta evolución apuntaría en el sentido que mientras la pobreza por NBI está disminuyendo, ello no parece ser así en el caso de la pobreza por ingresos. Los contrastes entre la pobreza por NBI y por LP son particularmente agudos en las ciudades. Aunque la incidencia urbana de pobreza no es muy diferente por NBI y por LP (72.2 por ciento vs. 68.7 por ciento), la inmensa mayoría de los pobres por NBI son pobres no indigentes (50.3 por ciento vs. 18.4 por ciento), mientras en LP es al revés: la inmensa mayoría son indigentes (45.9 por ciento vs. 26.3 por ciento). Aunque en el medio rural predominan los indigentes en ambas dimensiones, hay de todas maneras un fuerte contraste, ya que mientras en LP la relación es de ocho a uno entre indigentes y no indigentes, en NBI es sólo de dos a uno. En entregas anteriores he comentado que el carácter mayoritariamente urbano de la pobreza se confirma con los datos del Censo de 2000. En el cuadro 2 se comprueba que, en efecto, en el medio urbano habitan más de la mitad de los pobres en las tres dimensiones parciales presentadas, así como en la pobreza integrada. En todos los casos la proporción es de alrededor de 70 por ciento, un poco menos que la

40 Véase Julio Boltvinik, *Pobreza y estratificación social en México*, INEGI, Aguascalientes, 1995. Debe notarse que los datos de ingresos no son plenamente comparables entre ambos censos. Mientras el Censo de 1990 captó solamente ingresos por trabajo, el de 2000 captó ingresos provenientes de otras fuentes. Es muy probable, por tanto, que si sólo incluyéramos el ingreso por trabajo en el segundo año, la pobreza por ingresos hubiese aumentado entre 1990 y 2000. Las mediciones de pobreza por NBI tampoco son estrictamente comparables. En el censo de 2000 se incluyeron al menos dos dimensiones que no se habían previsto en 1990: el acceso a servicios de salud y seguridad social y los bienes durables en el hogar. Es notable que a pesar de incluir más dimensiones en 2000, la pobreza por NBI de todas maneras disminuya. Esta disminución sería todavía mayor si no hubiese introducido estas nuevas dimensiones.



participación del medio urbano en la población total, que es de 75 por ciento. En la indigencia, el medio urbano es el mayoritario también, con la excepción de NBI, donde es ligeramente mayor la población pobre que habita en el medio rural. Pero nótese que en LP y en PT incluso la indigencia se concentra (alrededor de dos terceras partes) en el medio urbano. Por su parte, la pobreza no indigente es abrumadoramente urbana. Cerca de 90 por ciento de los pobres no indigentes por ingresos, y 82 por ciento del mismo estrato por NBI, habita en el medio urbano. Aún más contrastante es la presencia de los no pobres en el medio urbano; 95 por ciento de los no pobres, tanto por LP como por NBI, habitan en este medio, al igual que casi 80 por ciento de los no pobres de tiempo.

<b>Cuadro 2. Composición urbano rural de la pobreza según dimensiones. 2000</b>						
(% del total nacional del estrato que vive en el medio urbano y en el rural)						
		indigentes	pob no indig.	suma pobres	no pobres	Población
<b>MMIP</b>	Urbano	56.37	90.44	72.61	96.60	75.81
	Rural	43.63	9.56	27.39	3.40	24.19
	Total Nacional	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
<b>NBI</b>	Urbano	48.46	81.97	69.16	95.78	75.76
	Rural	51.54	18.03	30.84	4.22	24.24
	Total Nacional	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
<b>LP</b>	Urbano	62.98	88.60	70.40	94.67	75.79
	Rural	37.02	11.40	29.60	5.33	24.21
	Total Nacional	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
<b>PT</b>	Urbano	70.42	75.45	72.93	79.28	75.72
	Rural	29.58	24.55	27.07	20.72	24.28
	Total Nacional	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Ver Cuadro 1

Mientras es evidente el predominio de la pobreza urbana en el país, la SEDESOC repite errores de antaño que introducen un sesgo anti-urbano a los programas de lucha contra la pobreza. En el programa de micro-regiones se han seleccionado municipios exclusivamente rurales, mientras se dejan abandonados los barrios urbanos cada vez más depauperados, sobre todo en materia de ingresos. Es la vieja falacia ecológica que se repite una y otra vez, consistente en creer que en un municipio clasificado de baja marginación, ninguno de sus habitantes es pobre, por lo cual no deben atenderse dichos municipios. La falacia consiste en asignarle a las personas los atributos de la unidad geográfica. De esta manera, por ejemplo, los muchos millones de indigentes y de pobres no indigentes del área metropolitana de la ciudad de México pasan a engrosar las filas de la pobreza ignorada. En próximas entregas analizaré la distribución territorial de las dimensiones de la pobreza.

## DERBEZ Y LA LEY AGRÍCOLA DE EU

Según el flamante secretario de Relaciones Exteriores, Ernesto Derbez, la debilidad agropecuaria de México en comparación con la de Estados Unidos es un mito. Faltó que añadiera "genial" para igualar a Pedro Aspe, quien calificó la existencia de pobreza en México como un "mito genial". Independientemente de la torpeza política de las declaraciones, en un momento en el que hay intentos de crear una mesa de diálogo entre el gobierno federal y los movimientos campesinos que exigen

renegociar el capítulo agropecuario del TLCAN, la declaración muestra gran ignorancia, entre otras cosas, del nivel y tipo de subsidios que recibe la agricultura estadounidense.

La ley de seguridad Agrícola y de Inversión Rural (The Farm Security and Rural Investment Act), aprobada por el Congreso de Estados Unidos en 2002, viene a sustituir la Ley de Justicia (Fair Act) que prevaleció desde 1996. La nueva ley tiene una vigencia de seis años. Este tipo de leyes en Estados Unidos son de hecho mecanismos de asignación presupuestal multianuales, algo que deberíamos imitar en México. La nueva ley establece, entre otros, programas de subsidios por productos específicos, programas de comercio internacional y de conservación. El programa de subsidios representa un aumento de entre 70 y 80 por ciento respecto al vigente.

Así, a partir de ahora la agricultura mexicana competirá con la estadounidense con niveles mucho más altos de subsidios, justo en el año en el cual los aranceles de una amplia gama de importantes productos se reducen a cero. Mientras Derbez cree que la debilidad de la agricultura mexicana es un mito, el país vive una muy fuerte movilización de los productores del agro (campesinos y empresarios).

El componente central de la nueva ley es anticíclico, lo que significa que los agricultores estadounidenses serán compensados por las fluctuaciones del mercado, de tal manera que continúen recibiendo precios altos aun cuando los precios se hayan derrumbado, lo cual puede inducir la sobreproducción. El consenso internacional sobre subsidios agropecuarios, que llevaron a México - siempre más papista que el Papa- a eliminar los precios de garantía a los productos agrícolas, es eliminar los subsidios que crean incentivos a la sobreproducción. Por ello en un portal electrónico de la Unión Europea se señala que: "La Ley Agrícola de Estados Unidos: al subsidiar a los agricultores de manera altamente distorsionadora de la producción, ha hecho que ese país pierda toda credibilidad en las negociaciones de la OMC".

La nueva ley incluye tres tipos de subsidios: 1. Pagos fijos, por agricultor, para cada cultivo elegible. Se añaden soya y algunas oleaginosas. Este es un subsidio similar al de Procampo. Los pagos aumentan respecto a la ley previa. 2. Pagos de compensación cuando el precio de mercado es menor que un precio fijado por el gobierno. Se le llama precios de préstamos (loan rates), aparentemente porque los precios se fijan cuando el agricultor recibe los créditos para sembrar. Este subsidio, de carácter contracíclico, ya existía también en la ley anterior, pero se aumenta en alrededor de 5 por ciento y se añaden algunas leguminosas antes no contempladas. 3. Nuevos subsidios contracíclicos. Estos subsidios se pagan cuando el ingreso total de los agricultores (la suma de lo obtenido mediante el mercado, más los dos subsidios anteriores, no alcanza un nivel predeterminado). Aunque no había previsión similar en la ley anterior, el gobierno estadounidense había introducido paquetes de emergencia en respuesta a la baja de precios desde 1998.

Según algunos cálculos, el costo de los subsidios 1 y 3 será de alrededor de 11 mil millones de dólares anuales. Los pagos recientes en el subsidio 2 han sido de entre 6 mil y 8 mil millones de dólares. El grueso de estos pagos irá a los grandes productores. Históricamente 8 por ciento de las granjas han recibido 47 por ciento de los subsidios. Para calcular el costo total de los subsidios habría que añadir pagos a productos lácteos, azúcar, cacahuates y a seguros subsidiados.

¿Qué tienen de malo los subsidios contracíclicos?, se pregunta el boletín electrónico de la Unión Europea. En primer lugar contesta con una afirmación de la mayor importancia para entender los subsidios agropecuarios en el primer mundo: "Estos

pagos garantizan al agricultor estadounidense cierto nivel de ingresos". Esto tiene muchas implicaciones que analizo después, pero veamos primero la crítica del boletín: "al quedar garantizado su ingreso, el agricultor no tiene que seguir las señales del mercado, particularmente en tiempos de bajos precios. Puesto que el ingreso garantizado significa rentabilidad garantizada en todo lo cultivado, los agricultores expandirán la producción en tierras marginales, sin preocuparse si el cultivo va a encontrar o no mercado a buen precio. La producción adicional inundará el mercado y bajará aún más los precios (mientras los ingresos quedan protegidos por crecientes subsidios de los tipos 2 y 3). Es por esto que los comentaristas estadounidenses más importantes describen esta política como "autodestructiva en última instancia".

Sobre las exportaciones agrícolas estadounidenses el boletín señala: "Estados Unidos exporta 25 por ciento de su producción agrícola y en algunos cultivos, como el trigo, hasta 40 por ciento. Los subsidios 2 y 3 abaratarán tales exportaciones. Al bajar los precios en casa, el mercado estadounidense deja de ser atractivo, particularmente para aquellos de los países en desarrollo, sin importar las ventajas que puedan tener".

Con un TLC que permite a Estados Unidos exportar a México como si estuviera en su propia casa, sin aranceles, es evidente que las exportaciones a nuestro país pueden verse incrementadas enormemente, sin que a los agricultores les interese el precio al que venden. Pueden vender al mismo precio que en Estados Unidos. De todos los países en desarrollo, el más afectado será el nuestro. En pocas palabras, la nueva ley significa que aumentarán nuestras importaciones agropecuarias de Estados Unidos y bajarán nuestras exportaciones al mismo. Potencialmente vendrá la quiebra de muchas unidades productivas, pequeñas, grandes y medianas. Esto ocurriría por el puro juego de las fuerzas del mercado. Sin embargo, la nueva ley aumenta el financiamiento para programas de creación, expansión y mantenimiento de los mercados exteriores de los productos agropecuarios de Estados Unidos. Los créditos para la exportación y el programa de subsidios para la exportación continúan. La OCDE ha identificado estos subsidios como el origen de 97 por ciento de los subsidios agropecuarios en el mundo y ha sido condenada por la OMC como un subsidio ilegal, lo cual, desde luego, no impide que continúe su práctica. Además se introducen dos nuevos programas. Uno de asistencia técnica para cultivos especializados, destinado a eliminar barreras sanitarias o técnicas a la exportación de cultivos especializados (¿transgénicos?). El otro programa es de Biotecnología y Comercio Internacional, con propósitos similares para todo tipo de cultivos.

¿Donde esta, señores Derbez, Usabiaga, Canales, Fox, el ingreso garantizado para los agricultores nacionales? ¿Dónde los subsidios para la exportación? Es como si hubiésemos soltado desarmados a nuestros gladiadores en el circo romano a competir contra gladiadores estadounidenses armados hasta los dientes.

¿Debe subsidiarse la producción agrícola? Todos los países desarrollados lo hacen y las reglas vigentes en la OMC les permiten un amplio campo para ello. En México los subsidios se han reducido a los del Procampo, que entrega cantidades pequeñas por hectárea cultivada y que corresponde al subsidio tipo 1 de la nueva ley. Se manejan adicionalmente subsidios a la comercialización interna (mecanismo con el que se sustituyó las labores que al respecto llevaba a cabo Conasupo) que se otorgan a los comercializadores privados. Pero no hay ya subsidios al crédito, a los insumos (semillas y fertilizantes) como había hasta los años 80. Tampoco hay ya precios de garantía. Mientras Estados Unidos tiene una cuota en la OMC para subsidiar sus cultivos (vía mecanismos equivalentes a los precios de garantía) hasta

19 mil millones de dólares anuales, México eliminó estos subsidios para apearse al supuesto acuerdo internacional de eliminar los subsidios que "distorsionan" la operación del mercado.

En mi opinión, los subsidios agropecuarios son una necesidad ineludible en todo el mundo para defender la producción agrícola no capitalista, sea ésta del farmer familiar o del campesino. La razón de ello la he formulado en el esbozo de teoría de la pobreza rural que he presentado en este mismo espacio (Economía Moral, 14/06/02). Sintetizando tal teoría, señalé: "La formación de los precios en un mercado de productos agrícolas en el cual participan significativamente empresas capitalistas, estará determinada solamente por el costo de la mano de obra durante los días efectivamente trabajados. En la medida en que el productor familiar, sea éste farmer o campesino, concurre a los mismos mercados que los productores capitalistas, y actúa en ellos como tomador de precios, los precios de sus productos sólo pueden remunerar los días efectivamente trabajados. Sin embargo, el campesino y su familia tienen que comer todo el año. He aquí la causa más importante de la pobreza de los campesinos en todo el mundo".

Porque de otra manera sus campesinos tendrían que ofrecer su trabajo como migrantes temporales o permanentes, como lo hacen los del tercer mundo, los países desarrollados subsidian su agricultura. Lo que han buscado es una solución en la que el costo de la estacionalidad agrícola -fenómeno que hace diferente la agricultura de las actividades urbanas- lo pague la sociedad en su conjunto, mediante sus impuestos o de productos agrícolas más caros, y no los campesinos. Por eso, como dijimos más arriba, la nueva ley garantiza a los agricultores estadounidenses un ingreso determinado que les permite vivir con dignidad. Por eso los campesinos europeos (José Bové su figura más conocida) se han opuesto vigorosamente al intento de la Unión Europea de reducir los subsidios al campo.

La solución de mediano plazo para la agricultura nacional no es la de barreras arancelarias, aunque son necesarias por ahora, sino otorgar a nuestros agricultores subsidios y apoyos equivalentes a los que reciben en los países desarrollados. La agricultura fue el sector más golpeado por el ajuste fiscal brutal de los años 80. Se desmantelaron los múltiples mecanismos de apoyo a la agricultura (crédito, fertilizantes, semillas, asistencia técnica, Conasupo). Se necesitaría restaurar ese aparato, sin sus defectos y modernizado.

En el marco del tercer Foro Social Mundial de Porto Alegre, dio inicio el pasado martes la Asamblea Mundial Campesina. En la próxima entrega analizaré el planteamiento sobre la "Vía Campesina para una agricultura campesina sostenible" que algunas de las organizaciones participantes en esta asamblea han elaborado.

## **¿POR QUÉ SON POBRES LOS CAMPESINOS?**

Manuel Díaz, de la oficina de la FAO para América Latina, con sede en Santiago de Chile, me escribió un interesante correo electrónico con motivo de mi columna de la semana pasada titulada "Derbez y la Ley Agrícola de EU". Manuel, que sin duda muestra estar sumamente enterado de los asuntos agrícolas de México y del resto de América Latina, está en desacuerdo con mi esbozo de teoría sobre la pobreza rural que sintetice en un párrafo la semana pasada y que había enunciado, con más

detalle, en la entrega de mi columna del 14 de junio del año pasado<sup>41</sup>. Manuel Díaz empieza señalando que "la pobreza rural es un fenómeno complejo que no puede reducirse a la estacionalidad de los ingresos rurales". Tal como está enunciada la frase, la suscribo plenamente. Mi planteamiento, sin embargo, no es que la pobreza rural se explique solamente por la estacionalidad de los ingresos, sino que la cadena de elementos que empiezan por el carácter estacional del proceso de trabajo en la agricultura, daría lugar a la pobreza de los productores familiares, aun si éstos usasen la misma tecnología que los productores capitalistas y obtuviesen los mismos rendimientos. La cadena argumental es como sigue:

1) la producción agrícola consiste básicamente en cuidar y estimular el proceso biológico de crecimiento de las plantas, en contraste con la industrial donde se trabaja con materiales inertes. El ciclo biológico de las plantas obliga a realizar el trabajo agrícola en función de la etapa de crecimiento de la planta. Es decir, impone reglas temporales a las actividades del hombre. En consecuencia, mientras en la industria los procesos pueden ser continuos (24 horas al día, 365 días al año), en la agricultura son estacionales (cosecha en pocas semanas del año, por ejemplo). La estacionalidad agrícola se expresa en requerimientos de fuerza de trabajo desiguales a lo largo del año. Este hecho genera consecuencias poco analizadas. La más importante se relaciona con la pregunta ¿Quién paga el costo de reproducción (manutención) de la fuerza de trabajo -y de sus familias- durante los periodos de escasa o nula actividad agrícola? Esta pregunta puede reformularse así: ¿cuáles son los costos de mano de obra pertinentes en la formación de los precios agrícolas? ¿El costo de los días trabajados únicamente o el costo de reproducción, durante todo el año, del productor y su familia? En la industria (y en los servicios) este dilema no se presenta. La presencia de este dilema en la agricultura explica la enorme variedad de formas de producción presentes en ella. Cada forma de producción es una manera particular de solucionar el dilema.

2) como señaló Brewster<sup>42</sup>, llamado el filósofo de la agricultura estadounidense: el trabajo es, mayoritariamente, un costo fijo para el operador familiar pero no para el operador de mayor escala (capitalista), que paga el trabajo sólo por el tiempo que lo utiliza en su granja. Brewster explica esta diferencia en función de las costumbres que liberan al productor capitalista, pero no al familiar, de la manutención de la mano de obra en los periodos de escaso o nulo requerimientos de trabajo en la agricultura.

3) si en un mercado concurren sólo productores familiares, los precios de los productos agrícolas reflejarían la costumbre de garantizar la manutención del trabajador y su familia durante todo el año (el costo fijo) y los precios agrícolas serían más altos que en un mercado donde concurren productores capitalistas. Supongamos, para simplificar, que en la producción de maíz se utiliza mano de obra en la tercera parte de los días del año (122). Supongamos, también, que es el único cultivo, tanto de productores familiares como de productores capitalistas y que ambos utilizan la misma tecnología. Sus únicas diferencias son que las unidades capitalistas contratan, por día, trabajo asalariado y los productores familiares llevan a cabo todas las tareas con la fuerza de trabajo familiar. Supongamos que los salarios que se pagan en la agricultura permiten, como dice la norma constitucional, la satisfacción de las necesidades materiales y culturales del trabajador y su familia, y

---

<sup>41</sup>La exposición más amplia de estas ideas, sin llamarles teoría sobre la pobreza rural, puede consultarse en Julio Boltvinik, "Presentación", en: *Economía popular. Una vía para el desarrollo sin pobreza en América Latina*, PNUD, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, RLA/86/004, Bogotá, 1991, pp. xliii-iii.

<sup>42</sup> John W. Brewster, "The machine process in agriculture and industry", en Karl A. Fox y D. Gale Johnson (eds.), *Readings in the Economics of Agriculture*, George Allen & Unwin Ltd., Londres, 1970, pp.3-13

para proveer la educación de los hijos. Es decir, que el salario es igual a línea de pobreza de una familia. El costo de la mano de obra (por hectárea) en el primer caso (donde es un costo fijo) sería tres veces más alto que en la capitalista. Al concurrir en un mismo mercado (pensemos primero en un mercado nacional absolutamente cerrado) productores capitalistas y familiares, el precio lo determina el precio al que están dispuestos a vender los primeros. Como sólo pagan los 122 días trabajados, están dispuestos a vender a 110 (40 de costos de insumos, 60 de mano de obra y 10 de ganancia) la producción de cada hectárea<sup>43</sup>. Los productores familiares, entonces, se ven obligados a vender como si su costo de mano de obra fuese la tercera parte (110) en lugar de 220 (40 de costos de insumos y 180 de costos de manutención de la mano de obra). Venderían a la mitad de su costo total. Si en el mercado sólo concurren productores familiares, la producción se vendería en 220 (sin ganancia, ya que no es necesaria en la producción familiar), el doble que los 110 que se obtienen cuando compiten con los capitalistas. Como la línea de pobreza es de 180, vendiendo a 110 la familia será muy pobre. Vendiendo a 220 la familia obtendría un ingreso neto de 180 (descontando los 40 de insumos) y estaría exactamente sobre la línea de pobreza. No sería pobre.

Con lo anterior he mostrado que, aun si eliminamos (por medio de supuestos) los otros factores de pobreza de los productores familiares que se presentan en la realidad de los países atrasados (conservándonos aún en el marco de una economía cerrada: productividad y rentabilidad menores que sus competidores capitalistas; y valoración de la mano de obra por debajo del costo de satisfacción de las necesidades básicas), los productores familiares serían pobres en un mercado donde el nivel de precios está determinado por la lógica de funcionamiento de las empresas capitalistas.

Si bien los supuestos que eliminan los otros factores de la pobreza campesina (o farmer) son falsos en los países del sur, no lo son en la mayor parte de Europa, Japón, Canadá, Nueva Zelanda, Australia y Estados Unidos. No lo eran cuando se puso en marcha la Política Agrícola Común (CAP por sus siglas en inglés) del entonces Mercado Común Europeo (hoy Unión Europea).

Los enormes subsidios a la agricultura del primer mundo, que algunos calculan en 360 mil millones de dólares anuales, logra evitar (la mayor parte de) la pobreza en la que sus productores familiares se verían sumidos sin ellos. Esta pobreza no vendría de su baja productividad, ni de la subvaloración del trabajo en sus sociedades, sino únicamente de la estacionalidad del proceso productivo en la agricultura. Sin subsidios, el campesino europeo o japonés (y aun el farmer estadounidense) tendría que buscar trabajo fuera de su parcela, en las ciudades o en el extranjero, durante muchos meses del año, para completar sus ingresos. Incurrir en la miseria itinerante de nuestros campesinos.

Este es uno de los objetivos que la CAP buscó alcanzar. Según el Buckwell Report (consultable en el portal electrónico de la Unión Europea) hoy los ingresos de los productores agropecuarios están a la par, en la mayoría de los países de la UE, con los ingresos medios de los hogares urbanos de la UE.

Las nuevas presiones en la UE hacia la reducción de los subsidios han movilizó la resistencia campesina. Desde la perspectiva analizada, los subsidios agropecuarios en los países desarrollados no bajarán porque estas sociedades han reconocido el derecho de sus productores familiares a vivir dignamente, como muestra la nueva Ley Agrícola de EU que analicé en este espacio la semana pasada. De esta manera,

---

<sup>43</sup> Cifras en unidades ficticias. No son pesos ni miles de pesos

con una serie de desventajas tecnológicas y financieras gigantescas para enfrentar la competencia, los productores nacionales, además, enfrentan las grandes diferencias en los apoyos y subsidios que reciben de sus respectivos gobiernos y del entorno.

En México la pobreza de los productores familiares es abismal por: 1) sus niveles de productividad muy por debajo de sus competidores: los productores capitalistas del país y los productores estadounidenses y canadienses; 2) porque el trabajo está subvalorado en el país, sobre todo en el medio rural; y 3) porque el costo de la estacionalidad lo pagan, casi exclusivamente los campesinos. Para superar la pobreza de los productores familiares se necesitarían revertir los tres factores de desventaja. La desventaja en productividad puede revertirse mediante una combinación de medidas de protección comercial y el impulso al desarrollo tecnológico. Manuel Díaz señala que en América Latina prácticamente no existe investigación aplicada a nuestras agriculturas, que "sólo compramos y mal usamos la que se hace en otros países". Esto no era así en México en las décadas de los 60 y 70. Mientras en aquellos años teníamos un desarrollo creciente de la investigación agrícola y del extensionismo y un mercado agrícola protegido, hoy las condiciones se han invertido en ambos sentidos.

Tres factores centrales para explicar la subvaloración de la fuerza de trabajo en el país son: las fuerzas de la globalización, que han disminuido la cobertura y el poder de los sindicatos; la política de represión salarial, que usa los salarios como ancla de la inflación; y el lento crecimiento de la economía y de los empleos en la economía moderna. Es posible instrumentar cambios importantes que reviertan las tendencias de los tres factores: una nueva política salarial, una reforma a la Ley Federal del Trabajo para fortalecer el sindicalismo independiente, y una política económica que estimule el crecimiento económico, en vez de la actual, obsesionada con el control de la inflación.

Por último, es necesario subsidiar a los productores agropecuarios o protegerlos de la competencia externa. Para evitar que ocurra lo que dice Manuel Díaz, que muchos de los recursos de los subsidios "engrosan las rentas de los productores más favorecidos", será necesario que los productores familiares reciban la totalidad de los subsidios para compensar el costo de la estacionalidad. Los productores capitalistas, en cambio, sólo requerirían subsidios (que serían comunes a todos los productores) para enfrentar la asimetría de la competencia internacional. Subsidios y protección comercial deben ser complementarios. Mientras menos protección haya, se requieren más subsidios.

## **EL CAMPO NO AGUANTA MÁS**

Fox se desdice un día después y, al hacerlo, aunque reconoce la gravedad de la pobreza rural, la minimiza, desmintiendo a la Sedesol y a su Comité Técnico, como veremos con cierto detalle hoy. Mientras tanto, he establecido un diálogo sobre las causas de la pobreza campesina con dos destacados personajes. Por una parte, con Manuel Díaz, de la FAO, en Santiago de Chile, cuyas observaciones iniciales a Economía Moral del 24 de enero cité con cierta amplitud en la entrega del 31 de enero. Por otra parte, José Blanco, economista, profesor de la Facultad de Economía de la UNAM, en su colaboración del 4 de febrero en La Jornada, hace una

crítica constructiva a mi columna del 31 de enero, lo que mucho agradezco. Hoy abordo preliminarmente esta polémica.

Fox señaló el martes que no había crisis en el campo, argumentando que la agricultura había crecido más rápido que la economía en su conjunto en lo que va de su gobierno, lo cual resulta una comparación sarcástica ante una economía prácticamente estancada. Pero el miércoles se desdijo, y señaló que el "primero y más hondo de los problemas humanos que hay en el país se encuentra en las comunidades rurales, donde 30 por ciento de las familias vive bajo la línea de pobreza". Según la versión de algunos diarios, añadió: "una de cada tres familias". Fox reconoció que la apertura comercial de los productos agropecuarios se dio sin que "los productores mexicanos contaran con mecanismos que les permitieran enfrentar la competencia que implicaban los acuerdos con otros países". Después intentó esbozar una tipología de productores agropecuarios, distinguiendo "formas empresariales, productor medio y campo de subsistencia". Para este último dibujó una política social, más que de fomento productivo (aunque incluyó proyectos productivos), consecuente con las tesis de Santiago Levy y otros neoliberales que consideran que estos productores no tienen futuro como tales. Pero como las palabras del Presidente siempre son de circunstancia, no debemos prestarles mucha atención. Sin embargo, lo que sí merece atención es el manejo que hizo el Presidente de las cifras de la pobreza.

Aunque 30 por ciento no es lo mismo que "una de cada tres familias", podemos suponer que para el Presidente ambas son iguales y que, por tanto, la cifra que quiso dar estaba más cerca de 33.3 por ciento. Esta se acerca bastante a 34.1 por ciento de hogares en pobreza que, con la línea 1 (a la que el gobierno llamaría pobreza alimentaria) el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza obtuvo en el medio rural, definido como el conjunto de localidades de menos de 15 mil habitantes. En primer lugar debe notarse que 34.1 por ciento de los hogares se traduce en 42.4 por ciento de la población, ya que los hogares pobres son más numerosos que los no pobres. En segundo lugar, debe notarse que el Presidente eligió la línea de pobreza más baja del comité (y de la Sedesol), minimizando así la imagen de la pobreza rural. Veamos los niveles de pobreza con las otras líneas de pobreza aceptadas oficialmente por la Sedesol y por el comité y añadamos algunas adicionales (cuadro 1).

Como puede apreciarse, 42.4 por ciento de la población, que casi corresponde al tercio de los hogares pobres señalados por Fox, es el dato más bajo de todos los oficiales. Es la línea de pobreza 1 del comité, que fue adoptada por el gobierno federal y bautizada por éste como "línea de pobreza alimentaria". Como he indicado en ocasiones anteriores, el propio comité descalifica esta línea de pobreza (que sólo considera la necesidad de alimentación y que, además, conlleva el absurdo supuesto de que los hogares dedican 100 por ciento de su ingreso a la alimentación) cuando señala que: "el ser humano, para vivir en sociedad, necesita satisfacer otras necesidades además de las alimentarias" (pp.66-67, véase referencia bibliográfica en el cuadro). La línea intermedia del gobierno, la 2, refleja el mismo absurdo, pero añadiendo salud y educación a la necesidad alimentaria, por lo cual el 50 por ciento de pobreza rural resultante no tiene tampoco mayor significado. En la línea 3 de la Sedesol, que corresponde a la línea 2 del comité, el absurdo se matiza un poco pues se añadieron otras necesidades: vivienda, vestido, transporte, dejando fuera cuestiones tan elementales como artículos de limpieza, combustible para cocinar.

La única línea de pobreza consistente, por tanto, sería la línea 3 del comité, que el



<b>Por ciento de la población en pobreza con varios métodos. Año 2000</b>							
	gasto alimentario menor a costo canasta alimentos*	Medición Integrada MMIP	Línea 1 oficial "alimentaria"	Línea 2 oficial "capacidades"	Línea 3 oficial "patrimonial"	Línea 3 Comité Original	Línea 3 Comité corregida
<b>urbano</b>	65.4	69.1	12.6	20.2	43.8	55.9	73.3
<b>rural</b>	<b>86.2</b>	<b>93.5</b>	<b>42.4</b>	<b>50.0</b>	<b>69.3</b>	<b>78.0</b>	<b>82.9</b>
<b>nacional</b>	70.2	75.3	24.2	31.9	53.7	64.6	77.1

Fuentes: Cálculos oficiales y del Comité; *Medición de la Pobreza. Variantes Metodológicas y estimación preliminar*; Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, Sedesol, Documentos de Investigación # 1.  
Fernando Cortés, et al. *Evolución y características de la pPobreza en México en la última Década del Siglo XX* Sedesol, Documentos de investigación, # 2.  
Los demás cálculos, son cálculos propios con base en la ENIGH 2000.  
\*Canasta Normativa Alimentaria de INEGI-CEPAL

gobierno excluyó. Con ella, 78 por ciento de las personas del medio rural son pobres según los cálculos del propio comité. Sin embargo, en su cálculo se cometió un grave error que consiste en haber identificado incorrectamente el grupo de referencia cuyo porcentaje observado de gasto en alimentos sirve para pasar del costo de la canasta alimentaria a la línea de pobreza (para una explicación de este error, consúltese Economía Moral del 20/09/02). Cuando se identifica correctamente el grupo de referencia, la proporción de pobres aumenta hasta 82.9 por ciento en el medio rural, como se muestra en la última columna del cuadro. Este resultado tiene el mismo orden de magnitud que el de la primera columna del cuadro. En ésta, la pobreza se calcula comparando directamente el gasto alimentario de cada hogar con el costo de la canasta de alimentos. Este procedimiento y la línea 3 del comité, bien aplicada, son los procedimientos correctos para calcular la pobreza alimentaria, cuyo orden de magnitud en el medio rural mexicano está, por tanto, alrededor de 85 por ciento y no de 42.4 por ciento que se obtiene con la línea 1, mal llamada alimentaria, por parte del gobierno federal. Las cifras oficiales, por tanto, reducen a la mitad la pobreza alimentaria en el medio rural.

Las necesidades humanas no se reducen a los alimentos. La pobreza multidimensional puede apreciarse en la segunda columna, en la cual se presentan datos calculados de acuerdo con el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP). La pobreza rural se eleva a 93.5 por ciento, más del triple del 30 por ciento "reconocido" por Fox.

Cambiando al segundo tema que anuncié al principio, José Blanco sintetiza así los argumentos de mi columna de la semana pasada: "Los campesinos son pobres porque tendrían que pagar el costo anual de reproducción de su fuerza de trabajo y el precio de su producción no lo cubre, mientras que la agricultura capitalista sólo paga los salarios durante el tiempo en que utiliza la fuerza de trabajo. A efecto de aislar el fenómeno, Boltvinik supone una economía cerrada y el uso de la misma tecnología en la economía capitalista y en la economía campesina. En tales condiciones está claro que el agricultor capitalista paga una masa salarial que está por debajo del costo de reproducción de la fuerza de trabajo campesina. Falta aún el punto clave: ambos tipos de productores concurren al mismo mercado y, debido a la 'lógica capitalista', el precio de mercado lo determina el productor capitalista, que no cubre el costo de reproducción de la fuerza de trabajo campesina. Así, los campesinos empobrecen y quedan presos de esa 'lógica'". Hasta aquí el resumen de Blanco, correcto en términos generales.

Su desacuerdo aparece cuando señala que "la lógica capitalista consiste justamente en la maximización de la ganancia. De ahí que, en el caso de la formación de los precios agrícolas -bajo el supuesto de una economía cerrada- éstos vienen determinados por las unidades de producción más pobres, tanto en lo que hace a la

calidad de la tierra como en el uso de las tecnologías, dado el carácter finito, limitado, de la tierra fértil. De ahí el origen de la "renta diferencial", las mayores ganancias, de las unidades mejor dotadas de tierra y de tecnología". Este es el desacuerdo de Blanco. Es importante tratar de ubicar el punto exacto del mismo. Mientras yo sostengo que -haciendo abstracción por el momento de toda diferencia tecnológica (y debí agregar de calidad del suelo) de tal manera que los rendimientos por hectárea fuesen idénticos- la lógica de la producción capitalista es la que determina la formación de precios, Blanco sostiene que es al revés, que los capitalistas se aprovechan de los mayores costos laborales de la economía campesina para llevar la formación de los precios al nivel de los costos campesinos. En el ejemplo numérico que presenté en mi columna de la semana pasada, la producción de cada hectárea, tanto capitalista como campesina, según Blanco, se vendería (si no hubiese restricciones de demanda que lo impidiesen) en 220, es decir al nivel de los costos de las unidades campesinas. Las unidades capitalistas obtendrían una ganancia de 120. Mi postura es que el precio de venta (también para ambos tipos de unidades) sería de 110 (el nivel de costos más margen de ganancia de 10 de las unidades capitalistas). La ganancia capitalista sería de sólo 10. La conclusión de Blanco se deriva de un conjunto de supuestos distintos al mío. El introduce diferencias de tecnologías y de calidad de la tierra, que es lo que yo supuse fijo. Bajo estas condiciones, no se necesita estar comparando unidades campesinas con unidades capitalistas, ya que lo mismo ocurriría entre unidades capitalistas con diferencias tecnológicas y de calidad de la tierra.

La teoría neoclásica convencional sostiene que la oferta agregada (por ejemplo, de maíz) es la suma de las ofertas de cada uno de los productores. La curva de oferta de cada productor es su curva de costos marginales. Dado que el predominio del capitalismo es no sólo económico sino cultural, me gustaría argumentar que los propios productores campesinos incluirán entre sus costos laborales sólo los días efectivamente trabajados y no su costo de reproducción por todo el año. Una manera en la que esta imposición cultural ocurre es, por ejemplo, mediante el crédito bancario. Al otorgarles un crédito a los campesinos, la banca (pública o privada) calculará los costos del cultivo de la misma manera que lo hace tratándose de una unidad capitalista. Esta aceptación de la imposición cultural del modo de producción capitalista explica que los campesinos estén dispuestos a producir y vender si recuperan los costos de los insumos y de la mano de obra efectivamente trabajada. Internalizan, por decirlo de alguna manera, uno de los factores de su propia pobreza. Ojalá este dialogo pueda continuar y ampliarse. Faltan por explorarse muchos aspectos, lidiar con las teorías vigentes y alternativas, y encontrar bases más sólidas para una respuesta. Por falta de espacio no pude referirme hoy a los nuevos y valiosos comentarios que he recibido de Manuel Díaz.

## LA POBREZA EN MICHOACÁN

### **La pobreza es multidimensional.**

Esta tesis la reconocen de labios para afuera casi todos, pero pocos la aplican al realizar sus mediciones de pobreza. En contraste, desde hace más de 10 años vengo aplicando el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) que coherentemente considera tal carácter multidimensional. La pobreza con el MMIP

puede calcularse a partir de las encuestas nacionales de ingresos y gastos de los hogares (ENIGH), o los censos de población y vivienda, o las encuestas nacionales de empleo, instrumentos todos desarrollados por el INEGI.

En ésta y la próxima entrega presentaré los resultados obtenidos con la base de datos del cuestionario ampliado del censo de 2000 en Michoacán. En tres entregas de Economía Moral de 2002 (30/08, 06/09 y 01/11) presenté resultados a escala nacional.

Los datos censales conllevan una sobrestimación de la pobreza, como advertí en dichas entregas. A escala nacional, la sobrestimación de la incidencia de la pobreza (por ciento de la población pobre), al comparar los resultados del censo con los de la ENIGH 2000, es de 10 puntos porcentuales, 86.7 por ciento contra 76.3 por ciento. La sobrestimación más importante ocurre en el medio urbano (13 puntos porcentuales), mientras en el rural es de sólo tres puntos. Es probable que dada la mayor proporción de población rural en Michoacán respecto al promedio nacional (35 por ciento contra 24 por ciento), la sobrestimación de la pobreza en Michoacán sea un poco menor a la nacional. Con estas advertencias, veamos los resultados.

En octavo lugar se ubica Michoacán, de peor a mejor, cuando se ordenan las entidades federativas según la proporción de población indigente (definida como la que cumple, en promedio, menos de la mitad de las normas) con 60 por ciento (véase Economía Moral, 30/08/02), casi 20 puntos menos que en Chiapas (79.2 por ciento) y 45 puntos más que en la mejor situada, Nuevo León (14.4 por ciento).

En el cuadro se sintetizan los principales resultados de Michoacán. Los datos permiten apreciar la estructura social para el conjunto del estado y por tamaño de localidad. Antes veamos, sin embargo, si los resultados globales por dimensión arrojan alguna luz sobre los órdenes y orígenes de la sobrestimación. El MMIP se compone de las siguientes dimensiones: necesidades básicas insatisfechas (NBI), ingresos o línea de pobreza (LP) y tiempo (T). Las dos últimas, al combinarse dan lugar a la dimensión combinada ingresos-tiempo (LPT). Esta, al combinarse con NBI, genera el MMIP. Estas combinaciones se llevan a cabo, en la base de datos, hogar por hogar. La dimensión de NBI es resultado de combinar las siguientes áreas del nivel de vida: vivienda (calidad de materiales y espacios), condiciones sanitarias (agua, drenaje y excusado), otros servicios (energía -combustible para cocinar y electricidad-, teléfono y recolección de basura), bienes durables básicos, educación (nivel educativo de adultos y nivel y asistencia escolar de menores), servicios de salud y seguridad social.

La proporción de pobres en el MMIP, que en el estado en su conjunto es 92.6 por ciento, seis puntos arriba del promedio nacional, es el resultado de proporciones de pobres por NBI un poco más bajas, 84.1 por ciento, y de ingresos-tiempo de 91.2 por ciento (el que a su vez resulta de una pobreza de ingresos de 86.2 por ciento y una de tiempo -que no se muestra en el cuadro- de 57.6 por ciento).<sup>44</sup> Salvo la pobreza de tiempo, que es mucho más baja (también en el país -donde es de 56.1 por ciento), las incidencias de NBI y de ingresos se ubican en niveles similares en el estado. La pobreza por NBI se calcula con indicadores más confiables que el ingreso. Por ello, los altos niveles de la pobreza por NBI en Michoacán, nueve puntos porcentuales por arriba de la media nacional (75.2 por ciento), son indicativos del alto nivel de la pobreza prevaleciente en Michoacán, al margen de la sobrestimación de la pobreza de ingresos.

---

<sup>44</sup> La pobreza de ingresos-tiempo es más alta que la de ingresos, a pesar de la relativamente baja incidencia de la pobreza de tiempo, porque esta última se utiliza como modificador de los ingresos del hogar. Los ingresos obtenidos trabajando más allá de las normas son eliminados en la pobreza de ingresos-tiempo.

La sobrestimación de la pobreza por ingresos (debido a la deficiente captación de los ingresos de los hogares) se refleja en el predominio, dentro de los pobres de ingresos, de los indigentes, lo que no ocurre en NBI. En el estado casi cuatro de cada cinco pobres por ingresos (86.2 por ciento de la población) son indigentes (66.4 por ciento de la población). En cambio, más de la mitad de los pobres (54 por ciento) por NBI son pobres no indigentes. En ambos casos el peso de la indigencia es mayor que en el promedio nacional.

El cuadro muestra estas situaciones en los diferentes tamaños de localidad del estado. Prácticamente toda la población rural (la que vive en localidades de menos de 2 mil 500 habitantes) del estado (98.4 por ciento) es pobre por el MMIP, y 82.8 por ciento es indigente. Estas cifras son muy similares a los promedios nacionales rurales (98.1 y 81.8 por ciento) y a las proporciones de la pobreza de ingresos en Michoacán. Si bien la proporción de pobres por NBI es sólo 2 puntos porcentuales menor (96.6 por ciento), la de indigentes es mucho menor, 56.4 por ciento. En esta materia, el peso de los pobres no indigentes es más alto que el promedio nacional rural, donde tres de cada cuatro pobres por NBI son indigentes. Se requiere un análisis desagregado de los indicadores de NBI para identificar las razones de esta aparente paradoja.

Al pasar de las localidades rurales a las urbanas pequeñas y luego a las grandes, la incidencia en todas las dimensiones de la pobreza va disminuyendo y aumenta la importancia de los pobres no indigentes. La proporción de pobres por el MMIP disminuye de 98 por ciento (rural) a 93 por ciento (urbanas menores a 100 mil), a 87 por ciento (de 100 mil y más), hasta 80 por ciento en Morelia. Aun de manera más veloz, la indigencia baja, en los mismos tamaños de localidades, de 83 por ciento a 57 por ciento, a 37 por ciento y a 29 por ciento. En NBI sucede algo similar, pero más rápido: de 97 a 86 a 70 y a 58, mientras la indigencia se mueve de 57 a 36 a 21 y a 13. Este último dato refleja que en Morelia, pero también en las otras localidades de más de 100 mil habitantes del estado, la indigencia por NBI afecta a una minoría. La pobreza urbana por NBI, sin embargo, sigue afectando a más de la mitad de la población urbana, aun en las ciudades más importantes.

Notemos que siendo Michoacán un estado predominantemente urbano, la existencia de grandes diferencias en las proporciones de pobres entre el medio rural y el urbano no significa que la mayoría de los pobres viva en el campo. De los 3.66 millones de pobres del estado por el MMIP, 1.35 millones viven en localidades rurales y 2.31 millones (63 por ciento) en localidades urbanas. Incluso si sólo nos referimos a los indigentes, 1.24 millones son habitantes urbanos contra 1.13 rurales. Destaca aquí una peculiaridad del sistema de localidades de Michoacán, donde 42 por ciento de la población, y 43 por ciento de los pobres, viven en localidades urbanas pequeñas (entre 2 mil 500 y menos de 100 mil habitantes). En ellas habitan 1.56 millones de pobres, 16 por ciento más que en el medio rural, y 947 mil indigentes, cifra cercana a los indigentes rurales (1.13 millones). Dividiendo la población pobre de Michoacán en tres grupos, encontramos que de los de combate a la pobreza, el monto más alto debería asignarse a las localidades urbanas pequeñas, seguidas por las rurales y, en último lugar, las localidades urbanas grandes.

Pobreza y estratificación social en Michoacán según tamaño de localidad. Dimensiones del MMIP. Absolutos y proporciones verticales										
Estratos del MMIP	Estatal		Rural		Total urbano		Metropolitano		100,000 y + (sin metrop.)	
	personas	proporción	personas	proporción	personas	proporción	personas	proporción	personas	proporción
Indigentes	2,370,592	0.5998	1,133,942	0.8282	1,236,450	0.4768	160,935	0.2859	128,186	0.3730
Pobres no Indigentes	1,290,524	0.3266	213,016	0.1556	1,077,518	0.4172	291,707	0.5182	170,982	0.4975
Total Pobres	3,660,926	0.9264	1,346,958	0.9838	2,313,968	0.8960	452,642	0.8041	299,168	0.8705
Total No Pobres	290,788	0.0736	22,170	0.0162	268,618	0.1040	110,279	0.1959	44,519	0.1295
<b>Estratos de NBI</b>										
Indigentes	1,521,510	0.3850	772,799	0.5643	748,711	0.2899	75,517	0.1342	71,149	0.2069
Pobres no Indigentes	1,800,621	0.4556	549,681	0.4014	1,250,940	0.4843	250,709	0.4454	168,929	0.4913
Total Pobres	3,322,131	0.8405	1,322,480	0.9657	1,999,651	0.7742	326,226	0.5795	240,078	0.6982
Total no Pobres	630,258	0.1595	46,944	0.0343	583,314	0.2258	236,695	0.4205	103,783	0.3018
<b>Estratos de ingresos tiempo</b>										
Indigentes	2,901,840	0.7343	1,208,549	0.8827	1,693,291	0.6567	302,369	0.5371	209,104	0.6084
Pobres no Indigentes	703,533	0.1780	122,198	0.0690	581,335	0.2251	155,787	0.2767	85,510	0.2488
Total de Pobres	3,605,373	0.9124	1,330,747	0.9720	2,274,626	0.8808	458,156	0.8139	294,614	0.8572
Total no Pobres	346,341	0.0876	38,381	0.0280	307,960	0.1192	104,765	0.1861	49,073	0.1428
<b>Estratos de ingresos</b>										
Indigentes	2,624,914	0.6642	1,154,060	0.8429	1,470,854	0.5695	254,396	0.4519	174,135	0.5067
Pobres no Indigentes	780,255	0.1974	149,924	0.1095	630,331	0.2441	154,486	0.2744	93,764	0.2728
Total Pobres	3,405,169	0.8617	1,303,984	0.9624	2,101,185	0.8136	408,882	0.7264	267,899	0.7795
Total No Pobres	546,545	0.1383	65,144	0.0476	481,401	0.1864	154,039	0.2736	75,788	0.2205
<b>POBLACIÓN TOTAL **</b>	<b>3,961,714</b>	<b>1.0000</b>	<b>1,369,128</b>	<b>1.0000</b>	<b>2,592,586</b>	<b>1.0000</b>	<b>562,921</b>	<b>1.0000</b>	<b>343,687</b>	<b>1.0000</b>

Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos del cuestionario ampliado del XII Censo General de Población y Vivienda.

### Pobreza en municipios de Michoacán<sup>45</sup>

En octavo lugar de peor a mejor en materia de pobreza, medida por el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP), se ubica Michoacán entre las entidades federativas, como señalé en la entrega anterior (21/2/03). Cuando desagregamos cada entidad federativa en sus áreas urbana y rural, conformando así 63 áreas geográficas (Distrito Federal se consideró totalmente urbano), y las ordenamos a escala nacional de peor a mejor (usando como criterio de ordenación lo que llamo la incidencia equivalente de la pobreza, HI46), las áreas rurales de Michoacán se ubican en el lugar 11 y las urbanas en el 37. Resulta interesante contrastar los lugares que las áreas rurales y urbanas de Michoacán ocupan entre sus iguales: las primeras ocupan el lugar 11 entre 31, mientras las urbanas ocupan el 8 entre 32. Como se aprecia, la ubicación relativa es peor para áreas urbanas que para rurales. Esto puede deberse, en parte, a la peculiaridad del sistema urbano de Michoacán, como hice notar en la entrega anterior, en el cual predominan las localidades urbanas pequeñas (de 2 mil 500 a 100 mil habitantes), en contraste con lo que ocurre a nivel nacional, donde predominan las zonas metropolitanas mayores de 500 mil habitantes.

A partir de la ordenación de áreas urbanas y rurales de cada entidad federativa construí, a nivel nacional, seis estratos geográficos de pobreza, desde la

45 Se metió un duende en mi computadora y el cuadro de la entrega anterior ("La pobreza en Michoacán", Economía Moral, 21/2/03) lo envíe incompleto, y así apareció publicado. Omití dos columnas referidas al número de personas y proporción de pobres en las localidades entre 2 mil 500 y 100 mil habitantes. Hoy compenso este error incluyendo, como Cuadro 1, la parte omitida. El análisis está en la entrega anterior.

46 La incidencia equivalente, HI, es el resultado de multiplicar H, la proporción que se encuentra en la situación analizada (pobres, indigentes, etcétera), a la que llamamos incidencia, por la intensidad media de sus carencias (I). H es igual al cociente entre q, el número de personas en el estrato o situación, dividido entre el total de la población (n) del área analizada (es decir =q/n). La intensidad (I), también conocida como la brecha relativa de la pobreza (cuyos valores máximo y mínimo posibles son 1.0 y cero), expresada para un grupo social (un estrato de pobreza, por ejemplo), la distancia relativa que separa a sus miembros, en promedio, de las normas o umbrales que separan a los pobres de los no pobres. Así por ejemplo, los indigentes de Uruapan (véase Cuadro 2) tienen una I de 0.666, lo que expresa su distancia respecto a las normas, indicando que no logran cumplir con dos terceras partes de ellas, cumpliendo apenas con la tercera parte. Al multiplicar H por su respectiva I, y obtener HI, obtenemos qI/n (dado que H=q/n); qI es el número de pobres equivalentes o número de pobres homogeneizado por su intensidad. De esta manera, si en la incidencia (q/n) se divide el número de pobres entre la población, cuando dividimos el número de pobres equivalentes entre la población lo que tenemos es la *incidencia equivalente* (HI). Esta es la mejor medida, en mi opinión, para ordenar áreas geográficas según su pobreza. Indica, a nivel social en su conjunto, la proporción que la masa carencial social (o pobres equivalentes) representan respecto a una situación en la que, tanto pobres como no pobres se encontraran exactamente al nivel de las normas

ultrapobreza hasta la pobreza baja, pasando por la altísima, la muy alta, la alta y la media. (Para resultados detallados, véase Economía Moral del 06/9/02.) En el estrato de ultrapobreza, con valores de HI superiores a 0.7 quedaron ubicadas las áreas rurales de Chiapas (las peor situadas, con una HI igual a 0.766), las de Guerrero, Oaxaca y Puebla; en el otro extremo, pobreza baja, con HI menores a 0.3, quedaron las áreas urbanas de Coahuila, Chihuahua, Distrito Federal, Baja California Sur, Baja California y Nuevo León (con la mejor situación, con una HI igual a 0.238).

En general, las áreas rurales se ubican en las peores situaciones y las urbanas en las menos malas, pero hay excepciones en la ordenación, ya que las áreas urbanas de Chiapas y Guerrero (en el estrato de pobreza muy alta) se encuentran peor situadas que las áreas rurales de Sinaloa y Coahuila y, junto con las áreas urbanas de Oaxaca, tienen niveles de HI superiores a las áreas rurales de Nuevo León, Jalisco, Sonora, Baja California Sur y Baja California. Esta última, en el estrato de pobreza media, es el área rural mejor situada (con una HI de 0.392), en mejor situación que las urbanas de muchos otros estados, incluido Michoacán.

Las áreas rurales de Michoacán (en su conjunto) quedan ubicadas en el estrato de pobreza altísima, con un valor de la incidencia equivalente (HI), de 0.6360, mientras las áreas urbanas del

Estado se ubican en el estrato de pobreza alta, con un valor de HI igual a 0.448. El nivel de pobreza en el medio rural en Michoacán es muy similar al de las áreas rurales de Tabasco y Guanajuato, mientras la pobreza urbana de Michoacán es muy similar a las de Veracruz y Campeche urbanos y, sorprendentemente, a la de Baja California Sur rural. Comparando Michoacán con los extremos nacionales antes mencionados, encontramos que hay mayor distancia entre las áreas urbanas de Michoacán y las de Nuevo León, que entre las áreas rurales de Michoacán y las de Chiapas.

Usando el mismo criterio (HI del total de pobres) he ordenado los municipios de Michoacán. Tumbiscatio es el municipio más pobre y Morelia el menos pobre. La ordenación hubiese resultado muy similar si se hubiese hecho con la HI de los indigentes solamente. Comparé ambas ordenaciones y la diferencia promedio de lugares ocupados por cada municipio en ambas ordenaciones es de sólo 2.4 lugares, lo que sobre un total de 113 municipios, significa un poco más de 2 por ciento. En el Cuadro 2 se presentan las principales medidas agregadas de pobreza para los 10 municipios más pobres y los 10 menos pobres. Esta lista habría sido casi idéntica de haberse realizado la ordenación con HI de la indigencia, con la excepción de Jiquilpan, que no habría quedado entre los 10 mejor situados. En su lugar habría quedado Purépero. Habría habido pequeños cambios de orden en la parte superior de la lista también. En cambio, los mismos 10 municipios habrían quedado en el mismo orden.

En los 10 municipios más pobres del estado, prácticamente todos los habitantes son pobres (entre 98.2 por ciento y 99.4 por ciento), pero además la inmensa mayoría es indigente (entre 87 por ciento y 94 por ciento). En términos de la incidencia equivalente de la pobreza (HI), los seis municipios más pobres de Michoacán (con valores de HI mayores a 0.7, que llegan a 0.748 en Tumbiscatio) se ubican en el estrato de ultrapobreza, a niveles cercanos al promedio de los municipios rurales de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla rurales, mientras los otro cuatro (con valores ligeramente por debajo de 0.7), se encuentran al nivel de las áreas rurales de Veracruz y Yucatán, ubicándose en el estrato de pobreza altísima.

<b>Cuadro 1. Pobreza en Michoacán localidades de 2,500 a 99,999</b>		
<b>Estratos del MMIP</b>	<b>personas</b>	<b>proporción</b>
Indigentes	947,329	0.5652
Pobres no Indigentes	614,829	0.3668
<b>Total Pobres</b>	<b>1,562,158</b>	<b>0.9321</b>
<b>Total No Pobres</b>	<b>113,820</b>	<b>0.0679</b>
<b>Estratos de NBI</b>		
Indigentes	602,045	0.3592
Pobres no Indigentes	831,302	0.4959
<b>Total Pobres</b>	<b>1,433,347</b>	<b>0.8551</b>
<b>Total no Pobres</b>	<b>242,836</b>	<b>0.1449</b>
<b>Estratos de ingresos tiempo</b>		
Indigentes	1,181,818	0.7052
Pobres no Indigentes	340,038	0.2029
<b>Total de Pobres</b>	<b>1,521,856</b>	<b>0.9080</b>
<b>Total de no Pobres</b>	<b>154,122</b>	<b>0.0920</b>
<b>Estratos de ingresos</b>		
Indigentes	1,042,323	0.6219
Pobres no Indigentes	382,081	0.2280
<b>Total Pobres</b>	<b>1,424,404</b>	<b>0.8499</b>
<b>Total No Pobres</b>	<b>251,574</b>	<b>0.1501</b>
<b>POBLACION TOTAL</b>	<b>1,675,978</b>	<b>1.0000</b>
Nota: complemento al cuadro publicado en Economía Moral del 21/02/03.		

Los contrastes entre estos y los 10 municipios mejor situados, son menores en la incidencia de la pobreza que en los demás indicadores. En efecto, la proporción de pobres (H) varía de 81.9 por ciento en Morelia a 99.4 por ciento en Tumbiscatio (17.5 puntos porcentuales de distancia), mientras la de indigentes varía de 30.4 por ciento en Morelia a 94.2 por ciento en Susupuato (casi 62 puntos de distancia). Los niveles de I (intensidad de la pobreza) y de HI (incidencia equivalente) son también muy contrastantes. Mientras Tumbiscatio tiene intensidades de la pobreza (I), de 0.753 y de 0.78 y de incidencias equivalentes (HI) iguales a 0.748 y 0.732, Morelia observa valores de I de 0.424 y de 0.635 y de HI de 0.347 y de 0.193, en pobreza e indigencia respectivamente. Morelia, junto con Zamora, el segundo municipio mejor situado del estado, se ubican en el estrato de pobreza media. Morelia a niveles similares al conjunto de las zonas urbanas de Jalisco y Zamora a nivel de las de Guanajuato. Los otros ocho municipios mejor situados del estado se ubican en el estrato de pobreza alta, con situaciones similares a las áreas urbanas de Zacatecas, Hidalgo, Tabasco, Morelos, Campeche, del propio Michoacán, Veracruz y Yucatán.

Cuadro 2. Diez municipios más pobres y diez menos pobres de Michoacán. MMIP. Ordenados por HI : Pobreza. Año 2000							
lugar según HI	Municipio	Pobres			Indigentes		
		H=q/n	I	HI	H=q/n	I	HI
		(proporciones)			(proporciones)		
1	TUMBISCATIO	0.9940	0.7525	0.7480	0.9387	0.7797	0.7318
2	NOCUPETARO	0.9844	0.7484	0.7368	0.9006	0.7840	0.7060
3	SUSUPUATO	0.9939	0.7234	0.7190	0.9422	0.7424	0.6996
4	AQUILA	0.9855	0.7270	0.7165	0.9105	0.7606	0.6926
5	MADERO	0.9923	0.7201	0.7146	0.8947	0.7596	0.6796
6	TUZANTLA	0.9946	0.7074	0.7036	0.9212	0.7344	0.6765
7	CHURUMUCO	0.9951	0.7011	0.6977	0.9190	0.7304	0.6713
8	NAHUATZEN	0.9895	0.7036	0.6962	0.8908	0.7407	0.6598
9	CHARAPAN	0.9818	0.7032	0.6904	0.9135	0.7269	0.6640
10	JUNGAPEO	0.9839	0.6970	0.6858	0.8741	0.7401	0.6469
104	URUAPAN	0.9081	0.5074	0.4608	0.4931	0.6666	0.3287
105	JIQUILPAN	0.9161	0.5000	0.4581	0.5218	0.6412	0.3346
106	JACONA*	0.9185	0.4879	0.4482	0.4697	0.6483	0.3045
107	ZACAPU	0.8978	0.4964	0.4457	0.4649	0.6658	0.3096
108	TOCUMBO	0.9093	0.4842	0.4403	0.4433	0.6559	0.2908
109	MARCOS CASTELLANOS	0.9099	0.4796	0.4364	0.4659	0.6287	0.2929
110	LAZARO CARDENAS	0.8895	0.4684	0.4166	0.4073	0.6522	0.2656
111	PIEDAD, LA	0.8865	0.4563	0.4045	0.3928	0.6235	0.2449
112	ZAMORA	0.8603	0.4544	0.3909	0.3698	0.6324	0.2339
113	MORELIA	0.8189	0.4241	0.3473	0.3039	0.6348	0.1929

\* Municipio conurbado con Zamora

Notas: MMIP: Método de Medición Integrada de la Pobreza  
q es número de personas pobres; n es población total; H es incidencia de la pobreza, = q/n;  
I, intensidad de la pobreza; ql, número de pobres equivalentes; HI, incidencia equivalente

Fuente: Cálculos propios con la base de datos del XII Censo General de Población. INEGI.

## CONCEPTO Y MEDICIÓN DE LA POBREZA1

La pobreza degrada y destruye, moral, social y biológicamente al más grande milagro cósmico: la vida humana. La existencia de la pobreza es una aberración de la vida social; un signo evidente del mal funcionamiento de la sociedad. Hoy voy a hablar del tema de la pobreza y, en particular, de su concepto y medición, aspectos a los que he dedicado la mayor parte de mi tiempo y de mi interés durante los últimos 25 años y en los cuales he desarrollado las aportaciones que movieron a profesores y autoridades del Colegio de Posgraduados a otorgarme el doctorado honoris causa, que hoy orgullosamente recibo.

La forma como se aborda la medición de cualquier fenómeno refleja el nivel de desarrollo teórico y conceptual alcanzado. A diferencia de otros campos, donde los fenómenos estudiados y medidos, como la distancia entre dos cuerpos celestes o el nivel del PIB, son moralmente neutros, en el caso de la pobreza interviene inevitablemente una dimensión moral y ética. La medición de la pobreza conlleva siempre dos elementos: uno positivo (o empírico) y otro normativo. El positivo se refiere a la situación observada de los hogares y personas, mientras el normativo se refiere a las reglas mediante las cuales juzgamos quién es pobre y quién no lo es. Estas reglas expresan el piso mínimo debajo del cual consideramos que la vida humana pierde la dignidad.

Al establecer el umbral (o umbrales) de la pobreza, las personas y las instituciones se retratan de cuerpo entero. Parafraseando un dicho popular podemos decir "dime qué umbral de pobreza defines y te diré quién eres". En efecto, cuando el Banco Mundial (BM) define un dólar por persona al día como umbral o línea de pobreza, no sólo excluye de su lema central, que es algo así como "reducir la pobreza en el mundo", a la inmensa mayoría de los pobres del planeta, sino que está mostrando



su concepción del ser humano, al reducirlo a la categoría de animal, ya que, en efecto, ese ingreso alcanzaría, en el mejor de los casos, para mal alimentar a una persona, quedando todas las demás necesidades insatisfechas. Con ello, el BM niega todos los demás derechos sociales, ya que sostiene, implícitamente, que los seres humanos sólo tienen derecho a la alimentación. Muchos economistas, particularmente los neoliberales, tienen la misma actitud de desprecio a los derechos de la mayoría. Algo similar, aunque no tan extremo, podemos decir de la Cepal y del gobierno de México.

La búsqueda sistemática de fundamentos para la definición del umbral de la pobreza necesita un entendimiento profundo de la esencia humana, lo cual exige un enfoque fundado en la antropología filosófica. Una respuesta a la pregunta sobre la esencia humana permite abordar la pregunta sobre las necesidades y potencialidades del ser humano. Al hacerlo abordamos ya los elementos constitutivos del florecimiento o del bienestar humano. Debemos ahora contestar si es en este eje conceptual donde tenemos que hacer el corte que distingue los pobres de los no pobres. Mi respuesta es negativa; pienso que debemos llevar a cabo un recorte que nos permita pasar a otro eje, el del nivel de vida para en él llevar a cabo el corte. La diferencia entre ambos ejes consiste en que en el del florecimiento está el ser humano completo, con todas sus necesidades y capacidades, mientras que en el del nivel de vida están solamente los elementos económicos de dichas necesidades y capacidades. Necesidades humanas enteras, como el amor, o capacidades como la creatividad, que no dependen (al menos de manera directa y obvia) de recursos económicos, quedan eliminadas al pasar del primer eje conceptual al segundo. Con ello, acotamos la pobreza, concebida como un nivel de vida tan bajo que resulta incompatible con la dignidad humana, tal como se le acota en el lenguaje de la vida cotidiana, para que no incluya todos los sufrimientos humanos. La niña hija de millonarios que está muy sola, no es una niña pobre, sino una niña sin afecto, sin amor.

¿Por qué no empezar entonces directamente en el eje del nivel de vida? Esto es, en efecto, lo que hacen casi todos los estudiosos de la pobreza y se hace evidente en la medición de la pobreza por ingresos, que implícitamente recorta todas las dimensiones de la vida que no estén relacionadas con los recursos económicos. He llegado a la convicción de que este camino directo y obvio impide acceder a una concepción fundamentada de los elementos constitutivos del eje del nivel de vida y del punto de corte que separa los pobres de los no pobres. Entre otras razones que obligan a dar el rodeo que lleva a preguntarnos sobre la esencia humana, está el hecho que el ser humano es una unidad indisoluble y que no podemos entenderlo fragmentándolo de entrada. Por eso, la pobreza, entendida como las carencias y sufrimientos humanos que se derivan de las limitaciones de recursos económicos que conlleva una visión parcial del ser humano, sólo puede tener sentido si se derivan de una concepción integral de la humanidad.

Una lectura magistral de la concepción del ser humano de Marx, realizada desde la perspectiva de la antropología filosófica por György Markus, permite entender cómo el carácter mediado del trabajo humano (es decir, que se dirige a la satisfacción de las necesidades humanas de manera indirecta a través de mediaciones), y que contrasta con la bestia que aprehende directamente la presa que le sirve de alimento, origina la posibilidad de la ampliación constante de las actividades humanas hasta hacerlas universales, con lo cual el ser humano convierte en objetos de su actividad, de sus capacidades y necesidades, toda la naturaleza y los objetos no naturales creados por él mismo. De aquí se deriva un rasgo esencial del ser

humano: su tendencia a la universalidad, que se manifiesta en la ampliación constante de las necesidades y capacidades humanas.

Para Marx es este carácter mediado del trabajo lo que hace posible la historia humana, no sólo porque permite la acumulación de herramientas y otros medios de producción, de manera que las nuevas generaciones pueden partir del punto al que llegaron las anteriores, sino también porque el carácter mediado del trabajo humano hace posible, al superar la fusión animal entre sujeto y objeto de las necesidades, la conciencia del ser humano respecto al mundo que lo rodea y la conciencia de sí mismo, derivando de aquí otro rasgo esencial del ser humano, la de ser conciente, conciencia que tiende a la universalidad, por lo que el ser humano es un ser con conciencia potencialmente universal.

La historia del ser humano puede ser vista, al menos para el conjunto de la especie, como la constante universalización del ser humano, en su actividad, en sus capacidades, en sus necesidades y en su conciencia. Por tanto, para Marx, el ser humano rico es el que necesita mucho y el pobre el que necesita poco. Si aplicamos esta concepción, llegamos a un doble criterio de pobreza: el ser pobre y el estar pobre. Los individuos que necesitan poco son pobres. Los que además no satisfacen estas reducidas necesidades están pobres. Los que son y están pobres estarían en la peor condición humana. En el otro extremo, los que necesitan mucho y, además, satisfacen esas amplias necesidades, son y están ricos. Este enfoque no ha sido aplicado. Ni siquiera se ha discutido en la amplísima bibliografía sobre la pobreza. Lo que normalmente hacemos es suponer un conjunto de necesidades iguales para todos los miembros de una sociedad y después cotejamos su grado de satisfacción. Nos situamos con ello sólo en la dimensión del estar pobre.

El psicólogo Abraham Maslow, autor de la muy conocida teoría de la jerarquía de las necesidades humanas, sostiene que cuando una necesidad (el hambre, por ejemplo) está insatisfecha, domina al organismo a tal grado que todas las demás necesidades desaparecen y el organismo en su conjunto se vuelve un organismo hambriento. Al estudiar su obra llegué a la conclusión que su teoría y la de Marx-Markus son compatibles en un punto central. Maslow sostiene que los instintos son inexistentes en el ser humano, que todas las necesidades humanas pueden calificarse como instintoides, ya que de los tres elementos que conforman un instinto, el impulso, la actividad y el objeto, el ser humano hereda solamente el impulso, mientras que las actividades y los objetos tienen que ser aprendidos. Aunque al menos en un caso, el de la succión del recién nacido, la tesis de Maslow se ve negada, me parece que es en general válida. Su visión tiene gran coincidencia con la de Marx-Markus, ya que el animal que fabrica herramientas, tal como definió Benjamín Franklin al ser humano, lleva a cabo por definición una actividad no instintiva, sino inventada por el hombre, una actividad que supone la ruptura de la fusión del animal con el objeto de sus necesidades. La ruptura de la actividad orientada directamente a la satisfacción de necesidades, lo que constituye para Marx el rasgo más esencial del ser humano, es al mismo tiempo la ruptura del dominio del ser por el instinto, su transformación en actividad instintoide, lo que significa un salto gigantesco en términos de libertad. Sin embargo, si nacemos con impulsos congénitos, está claro que al menos una parte de nuestras necesidades están determinadas biológicamente y, por tanto, nuestra libertad empezará siempre donde acaban nuestras necesidades. ¿Por qué ocurre la ruptura? Ninguno de nuestros dos autores tiene la respuesta. Ambos constatan el papel central de dicha ruptura para entender la esencia humana. El enfoque biológico psicológico de Maslow y el antropológico filosófico de Marx-Markus llevan a la misma conclusión central.

Este es el tipo de reflexiones y de hallazgos que he encontrado en ese rodeo por el eje conceptual del florecimiento humano. Como resultado ideal de estas reflexiones aspiro a llegar a una concepción del ser humano, de sus necesidades y capacidades como elementos constitutivos del eje del florecimiento humano. Tal como lo veo en este momento, cuando estoy involucrado en una tarea a fondo en estos aspectos, los elementos constitutivos de este eje están dados por el conjunto de las necesidades y capacidades humanas, conjunto al que Marx llamó las fuerzas esenciales humanas. Existe una amplia bibliografía sobre las necesidades humanas, pero es mucho más escasa la referida a las capacidades humanas, campo además oscurecido por el desafortunado uso, por parte de Amartya Sen, del mismo término, capacidades, para referirse a las opciones de realizaciones (que entiende como las dimensiones del ser y del hacer). De esta manera, quien quisiera construir una teoría completa sobre el eje del florecimiento o bienestar humanos, fundada en la concepción de las fuerzas esenciales humanas, encontraría muchos apoyos por el lado de las necesidades pero mucho menos por el de las capacidades.

Pero terminada esta construcción conceptual nos daríamos cuenta de que apenas comenzamos el camino si nuestro interés es la pobreza. Tenemos que resolver todavía el recorte para pasar al eje del nivel de vida y el del corte que separa los pobres de los no pobres

En el eje del nivel de vida debemos conservar aquellos elementos del eje de bienestar que dependen de recursos económicos (o escasos) para su satisfacción. Con ello introducimos un nuevo concepto, el de recursos, que juega un papel central en el concepto de pobreza. El ser humano, como todo ser vivo, requiere objetos externos para vivir: los más obvios son el agua y los alimentos y los que lo protegen de las inclemencias del tiempo, como la ropa y la vivienda. Para obtener estos objetos externos se requiere un esfuerzo productivo, recursos económicos. De la enunciación de estos ejemplos resulta evidente que el nivel conceptual adecuado para llevar a cabo este recorte no es el de las necesidades, que es un concepto amplio, abstracto, sino el de los satisfactores.

Podemos distinguir tres tipos de satisfactores de las necesidades humanas: los bienes y servicios, las relaciones y las actividades. Para algunas necesidades como la alimentación, los satisfactores clave son bienes; para otras, como la atención a la salud, son bienes y servicios; para las necesidades afectivas, en cambio, los satisfactores centrales son las relaciones; hay otras necesidades, particularmente las de autoestima y autorrealización, para usar términos del psicólogo Abraham Maslow, autor de la más famosa teoría sobre las necesidades humanas, cuya satisfacción se deriva sobre todo de la propia actividad del sujeto.

Sin embargo, en casi todos los casos, aparte del satisfactor central intervienen satisfactores complementarios. Por ejemplo, en todos los casos mencionados se requiere también que el individuo invierta tiempo personal. En algunos casos éste es un satisfactor secundario, como el tiempo que dedicamos para comer o para ir al médico; en otros casos cobra mucha mayor centralidad, como en el tiempo requerido para cultivar las relaciones, y es la otra cara de la moneda (el recurso invertido) en los casos en los que el satisfactor central es la actividad que sustenta la autoestima y la autorrealización o desarrolla los conocimientos y capacidades propias. En algunos casos, las costumbres determinan que algunas relaciones sólo puedan ocurrir si se aportan ciertos bienes o una cantidad de dinero, como ocurre con las dotes matrimoniales.

De lo dicho se derivan dos conclusiones. Por una parte, que a los tres tipos de satisfactores analizados se tiene acceso a través de distintos tipos de recursos. A los

bienes y servicios se accede mediante cuatro de las seis fuentes de bienestar de los hogares: el ingreso corriente, los activos básicos y no básicos, y el acceso a bienes y servicios gratuitos. Los recursos clave para las relaciones y las actividades, en cambio, son el tiempo y los conocimientos y habilidades. Por otra parte, que incluso las necesidades concebidas como inmateriales pueden requerir recursos económicos para su satisfacción. Que, por tanto, en el eje del nivel de vida están presentes prácticamente todas las necesidades humanas, pero sólo en su dimensión económica. Si esta conclusión fuese correcta, habríamos mostrado que la pregunta planteada en la entrega anterior sobre la viabilidad de abordar el problema directamente en el eje del nivel de vida, sin pasar por el del florecimiento humano, que es el camino adoptado por casi todos los estudiosos de la pobreza, es incorrecto.

Logrado así el recorte, falta preguntarnos cómo hacemos el corte, cómo determinamos el nivel de vida mínimo requerido para no ser pobre, el umbral de la pobreza. La actitud tomada por los economistas ortodoxos, que dominan el pensamiento en la materia, sobre todo en Estados Unidos y en muchos organismos internacionales, es la de minimizar la importancia del corte al que conciben como un acto arbitrario del investigador. Mi postura es que las normas o reglas para saber quién es pobre y quién no lo es tienen existencia social objetiva y que la tarea del investigador es conocerlas y sistematizarlas. Esta es similar a la postura adoptada por Amartya Sen en su libro *Poverty and Famines* cuando señala que "describir las prescripciones existentes no constituye un acto de prescripción, sino de descripción". Es un asunto normativo, pero las normas no las define el investigador, sino que son normas actuantes en la vida cotidiana de la gente. Por eso el profesor Sen cita con frecuencia a Adam Smith, padre de la economía política, quien en el siglo XVIII hacía notar que "un trabajador respetable se sentiría avergonzado si tuviera que presentarse en un lugar público sin una camisa de lino o sin zapatos de cuero". Estos bienes se convierten en componente del umbral de pobreza. Smith nos da aquí una pista para reunir elementos requeridos para el corte: averiguar qué nivel de vida (en alimentación, en vivienda, en vestido, en todo lo demás) avergüenza a las personas y cuál no.

En principio, y aquí el maestro es Marx, para acometer esta tarea es necesario partir de una comprensión de las relaciones entre producción y necesidades. Se trata de dos polos de una unidad que se determinan mutuamente, aunque la producción domina sobre las necesidades, ya que en última instancia es el desarrollo de sus capacidades productivas lo que determina sus necesidades. En una sociedad productora de zapatos de cuero, las personas que carezcan de ellos se sentirán avergonzadas.

En la era de la globalización, sin embargo, estas normas son cada vez más universales. Al hacerse global la producción se globalizan las necesidades, al menos como tendencia. Además, los organismos internacionales fijan normas de aplicabilidad universal y los gobiernos suscriben declaraciones sobre los derechos humanos. Estas son fuerzas y tendencias que impulsan la fijación de umbrales generosos, opuestos a los umbrales avaros que niegan la multiplicidad de los derechos y de las necesidades humanas y que reducen al ser humano a la calidad de animal. Es evidente que hay suficientes bases para que la definición del umbral no sea un acto arbitrario del investigador, sino resultado de una investigación sistemática de las prescripciones sociales existentes.

Ahora bien, debemos preguntarnos cuáles son los elementos sobre los cuales hay que operar el corte. En la bibliografía sobre la pobreza hay una tensión constante

entre la pobreza definida como nivel de vida bajo y pobreza definida como recursos inadecuados o insuficientes. Según David Gordon, para Peter Townsend la pobreza es la insuficiencia de recursos, lo que causa un nivel de vida inadecuado que significa carencias, privación. Otra postura posible define la pobreza como privación, como la presencia misma de las carencias.

Quienes como Townsend definen pobreza como insuficiencia de recursos, operan el corte en esta dimensión. Quienes tienen menos de un cierto nivel de recursos son pobres. Quienes adoptan la otra postura y definen la pobreza como privación, buscan los indicadores directos de privación: falta de agua potable o de drenaje, bajo nivel educativo, desnutrición, hacinamiento y baja calidad de los materiales de la vivienda, no participación en actividades acostumbradas en la sociedad, etcétera.

La postura aparente en mi práctica de medición a través del Método de Medición Integrada de la Pobreza es una combinación de las dos posturas anteriores, ya que combino indicadores directos de privación con indicadores indirectos de recursos, entre los que incluyo el tiempo disponible en el hogar para trabajo doméstico y educación, y tiempo libre. Sin embargo, conceptualmente mi postura está más cerca de la de Townsend, porque igual que él concibo la pobreza como las carencias humanas derivadas de las limitaciones de recursos económicos, aunque entre los recursos económicos incluyo el tiempo y otros recursos como el acceso a servicios gubernamentales gratuitos, lo que no hace ese autor. Como él tengo claro que los recursos son un medio, que lo que importa es el nivel de vida y que es sólo en esta dimensión donde podemos establecer ese piso mínimo que separa los pobres de los no pobres, la vida indigna de la digna.

A diferencia de este gran conocedor del tema de la pobreza, que busca en las relaciones empíricas observadas entre ingresos y privación el umbral mínimo en términos de ingresos para que la población no sufra carencias generalizadas, reduciendo con ello el concepto de recursos al de ingresos, he adoptado una postura mucho más normativa, que busca definir en cada dimensión del quehacer humano una norma, en la medida de lo posible basada en prescripciones sociales observables.

Concibo una gama amplia de recursos los que, en un sentido más amplio que como meros medios, he denominado fuentes de bienestar de los hogares: ingresos corrientes, activos básicos y no básicos, acceso a bienes y servicios gubernamentales gratuitos, conocimientos y habilidades y, por último, su tiempo disponible para trabajo doméstico, educación y tiempo libre. A partir de aquí estructuro un enfoque en el que combino la información sobre las seis fuentes de bienestar de manera pragmática para identificar algunas carencias directamente, porque es la manera más adecuada de hacerlo (por ejemplo las características de la vivienda) o porque es imposible hacerlo de otra manera (el nivel educativo de las personas), y en otros casos cuantifico los recursos disponibles y los cotejo contra normas derivadas de las condiciones de vida pero expresadas también en términos de recursos (es lo que hago, por ejemplo, en materia de ingresos y tiempo). El criterio de pobreza que he adoptado es que es pobre aquel hogar que dadas sus fuentes de bienestar no puede satisfacer sus necesidades, por más eficientemente que las use.

## MEDICIÓN DE LA POBREZA

Peter Townsend, británico, es junto con Amartya Sen el autor más famoso en el tema de la pobreza. Mientras Sen es economista de formación y filósofo por vocación, Townsend es sociólogo. Su definición de pobreza relativa es la más usada en Europa. En el número de mayo de la revista Comercio Exterior, que ya circula, y de la cual la semana pasada nos referimos a los artículos que discuten los fundamentos del concepto de pobreza, se reproduce un texto de Townsend que postula la existencia de una ciencia de la pobreza y señala que, a pesar de que ésta se ha convertido en uno de los conceptos organizadores de los postulados sobre la condición social tanto en países ricos como pobres, no se ha logrado coherencia científica en la investigación que la aborda. Según este distinguido autor en el siglo XX se desarrollaron tres concepciones de la pobreza para análisis comparativo: la subsistencia, necesidades básicas y privación relativa, mismas que procede a describir y a criticar. El concepto de subsistencia lo critica porque las personas no son simplemente organismos individuales que requieren remplazo de fuentes internas de energía, sino seres sociales que deben desempeñar roles sociales diversos. La concepción de las necesidades básicas la considera ampliación del concepto de subsistencia<sup>47</sup>, y la crítica por la escasa o nula fundamentación en la elección de lo que se considera básico. Naturalmente, defiende con vigorosamente la concepción de la privación relativa de la que es el teórico principal. El cambio, al pasar del enfoque de las necesidades básicas al de la privación relativa -dice Townsend- es no sólo a un conjunto mucho más amplio de indicadores de privación objetiva, material, demostrable, "y sus relaciones con el ingreso", sino también el carácter cambiante de esta relación en el tiempo y entre comunidades.

En este texto replantea su famosa definición de pobreza<sup>48</sup> como la "situación en la que viven aquellos cuyos recursos no les permiten cumplimentar las elaboradas demandas sociales y costumbres que han sido asignadas a los ciudadanos de dicha sociedad: están material y socialmente carenciados en una variedad de formas que pueden ser observadas, descritas y medidas." Cuando se trata de traducir este concepto de pobreza en un método de medición, Townsend ha sostenido que lo que hay que buscar es un umbral de ingreso por debajo del cual el "retiro o exclusión de la membresía activa en la sociedad se acentúa desproporcionadamente". Al método que ha desarrollado le he llamado la "línea de pobreza objetiva".

El siguiente tema abordado en los números especiales sobre la pobreza de Comercio Exterior (además del de mayo, el de junio también estará dedicado al tema) es el de los métodos de medición de la pobreza, que incluye cuatro textos (tres en el de mayo y uno en el de junio). Un artículo mío abre el tema. Presenta una tipología de métodos de medición de la pobreza seguida de una discusión de los métodos combinados, que entiendo como aquellos que utilizan tanto una perspectiva directa o fáctica, como una indirecta o potencial (definida por los recursos disponibles) de la satisfacción de necesidades humanas o nivel de vida. El artículo retoma la concepción de las seis fuentes de bienestar de los hogares que me ha servido de marco conceptual para el desarrollo del Método de Medición Integrada de

---

<sup>47</sup>Townsend al hablar de la concepción de necesidades básicas se refiere a una corriente particular de pensamiento que floreció en las décadas de los 60 y 70 del siglo pasado, promovida desde la OIT y desde el UNRISD (el Instituto de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social) y en la que destacan autores como Paul Streeten, Frances Stewart, J. Drewnowsky, Dharam Ghai. No se refiere a la bibliografía más amplia sobre el tema, como Marx, Abraham Maslow, Doyal y Gough.

<sup>48</sup>Expresada en su obra magna, *Poverty in the United Kingdom. A Survey of Household Resources and Standards of Living*, Penguin Books, Harmondsworth, Gran Bretaña, 1979, 1216 pp.

la Pobreza (MMIP) y para la crítica de los métodos parciales de medición.<sup>49</sup> La tipología presentada es una versión actualizada y simplificada de otras que he elaborado. Contiene novedades que la enriquecen. Destaco la tendencia, tanto en América Latina como en Europa a pasar de los métodos directos a los combinados. Su análisis me lleva, sin embargo, a discernir una diferencia fundamental entre los métodos latinoamericanos (incluyendo, en este caso, el de Desai en este grupo) y los europeos. En éstos la medición directa ha estado orientada desde el principio a identificar carencias directas que se explican por la limitación de los ingresos, por lo cual, como ha expresado Halleröd (autor sueco que aplica un método combinado llamado "pobres de verdad consensuales"): "la medición directa e indirecta son los dos lados de la misma moneda". En agudo contraste tanto en el método de medición integrada de la pobreza (MMIP) como en el índice de progreso social (IPS) de Desai, se partió de la percepción que los métodos directos e indirectos son complementarios porque toman en cuenta fuentes de bienestar diferentes e identifican carencias en dimensiones también diferentes. Identificada esta diferencia en el carácter mismo de los métodos combinados, concluyo que esta diferencia explica los divergentes criterios de pobreza que se aplican en unos y otros métodos. Mientras los métodos que se han llamado "pobres de verdad" identifican como pobres sólo a quienes lo son tanto en la dimensión directa como en la indirecta, es decir, en la intersección de los conjuntos, el MMIP puede identificar también como pobres, dependiendo de los valores específicos de sus índices, a algunos hogares que sólo lo son por una de las dos dimensiones.

Mi conclusión es pesimista por lo que hace a los enfoques europeos. Si alguna vez concebí el camino planteado por Mack y Lansley<sup>50</sup>, que es el que ha dado origen, posteriormente, a los métodos combinados que en la tipología se han denominado pobres de verdad, como una forma de reconocimiento de la multiplicidad de las fuentes de bienestar de los hogares y, por tanto, de la necesidad de desarrollar métodos que las comprendieran cabalmente, ahora concluyo que los métodos combinados agrupados con el nombre "pobres de verdad" terminan reduciendo, más implícita que explícitamente, todo su campo de cobertura a las consecuencias de un bajo ingreso corriente, reduciendo las seis fuentes de bienestar a una sola, dejando como únicas opciones de un enfoque integral, las del MMIP y del IPS.

Los dos artículos restantes del número de mayo se refieren ambos a la variante de canasta normativa generalizada (o estándares presupuestarios) del método de línea de pobreza (LP) o pobreza de ingresos. En esta variante se formula una canasta normativa generalizada que comprende todos los bienes y servicios requeridos para la satisfacción de las necesidades humanas y cuyo costo es la línea de pobreza. Este es el método más antiguo de medición de la pobreza. Fue utilizado por Rowntree por primera vez a finales del siglo XIX. La revista incluye dos trabajos sobre el tema. En primer lugar, uno de Jonathan Bradshaw y Autumn CS Yu, tomado de un libro reciente<sup>51</sup> que muestra que el enfoque está vivo en Gran Bretaña. Por

---

49 Las seis fuentes de bienestar son: ingresos corrientes; activos básicos; activos no básicos; acceso a bienes y servicios gratuitos; niveles educativos, conocimientos y habilidades; y tiempo disponible para descanso, trabajo doméstico, educación y recreación.

50 Joanna Mack y Stewart Lansley, *Poor Britain*, George Allen and Unwin, Londres, 1985. El método que desarrollaron estos autores se denomina, en la tipología a la que venimos refiriendo, el método de carencias forzadas de satisfactores básicos socialmente percibidos (CFSBSP). Es un método directo multidimensional, al que en tipologías anteriores, le he llamado método generalizado de NBI y había concebido que con él se tomaban en cuenta todas las fuentes de bienestar de los hogares.

51 Jonathan Bradshaw (editor), *Budget Standards for the United Kingdom*, Avebury, Ashgate Publishing Limited, Aldershot, Gran Bretaña, 1993. En la investigación y en el libro participaron numerosas personas, además de los autores mencionados.

otra parte, se presenta una colaboración mía en coautoría con Alejandro Marín: Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales de Coplamar, que muestra que el enfoque está vivo en México. Por razones de espacio y porque buena parte del contenido del segundo artículo ya ha sido discutido en esta columna<sup>52</sup>, me concreto aquí a reseñar el primero.

Este enfoque entro en desuso porque se le asoció, como muy bien señala Bradshaw en la introducción de su texto, con el enfoque absoluto de la pobreza que fue duramente criticado por Townsend y sus seguidores. En efecto, los contenidos de las canastas generalizadas de Rowntree son tan limitados que conllevan una visión absoluta de la pobreza (o un concepto de subsistencia). Pero como bien anotan Bradshaw y CS Yu, un estándar presupuestario puede usarse para representar cualquier nivel de vida, por lo que el enfoque no está asociado a la pobreza absoluta. Describen el procedimiento complejo que se requiere para desarrollar los estándares presupuestarios. En su caso se apoyaron en grupos de expertos en áreas específicas (como consumo doméstico de energía), en los estándares sobre los satisfactores definidos por organismos públicos y en la conducta observada de los consumidores. También acudieron a la validación de resultados por tres vías: contrastándolos con los patrones de gasto observados en las encuestas de ingresos y gastos familiares, regresando con los expertos, y consultando la opinión de grupos de consumidores. Estos caminos múltiples no están ligados por un algoritmo que automatice las decisiones finales, que tienen que basarse en juicios propios.

Formularon dos presupuestos. Uno "modesto pero adecuado" y otro de bajo costo. Aunque no lo dicen, el primero podría utilizarse para identificar a los hogares que viven en pobreza y el segundo a las que viven en pobreza extrema. Para el primer presupuesto se incluyó en la canasta un rubro cuando la mayor parte de la población lo posee. Para el segundo se exigió que 75 por ciento de la población lo poseyera o que 67 por ciento de la población encuestada lo haya considerado un bien necesario para cualquier hogar de Gran Bretaña.

Bradshaw concluye que la tarea de construir presupuestos familiares normativos "es titánica, que es ciencia social en serio, exige un esfuerzo tremendo, experiencia e imaginación." Subraya que la actualización de estos presupuestos es la tarea más difícil, destacando las limitaciones de hacerlo con índices de precios, pues no se captan así los cambios en los patrones de consumo, lo que obliga "de vez en cuando" a reformular totalmente el presupuesto. Por eso sostiene que es un trabajo para una "agencia encargada de mantener al día el presupuesto, similar a la que hay en los Países Bajos, Noruega y Suecia, que se dedique totalmente y de tiempo completo a dicha tarea". Antes de terminar, Bradshaw destaca una virtud del enfoque de la cual carecen muchos métodos: "La principal ventaja de los estándares presupuestarios es que cualquier lector que no esté de acuerdo con el presupuesto obtenido, puede eliminarlo. Y si hay cosas que quedaron fuera y considera que deberían estar incluidas, puede incorporarlas. La fortaleza de un estándar presupuestario tipo es que cualquiera que lo utilice puede modificarlo."

Queda para otra ocasión comparar este trabajo con el seguido en México para formular la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) de Coplamar.

---

52 6 Economía Moral del 6, 13 y 20 de diciembre de 2002



## LA POBREZA EN MÉXICO

No existe consenso sobre la magnitud de la pobreza en México. Esto se debe a las diferencias en los métodos para medirla y los agudos contrastes en los umbrales utilizados<sup>53</sup>. La mayoría de las series disponibles de evolución de la pobreza están basadas en el método de línea de pobreza (LP), aunque existe también una basada en el método de medición integrada de la pobreza (MMIP), el cual combina el LP con el de Necesidades Básicas insatisfechas (NBI) y con el de pobreza de tiempo, y otra serie que compara el gasto en alimentos (GA) con el costo de la CNA (Canasta Normativa de Alimentos). Otra fuente de diferencias importantes entre las series reside en el hecho de que algunas ajustan los ingresos de los hogares, que las encuestas subestiman, a cuentas nacionales (CN), y otras no.

En el número de junio la revista Comercio Exterior, que ya puede adquirir en librerías, dos artículos abordan el análisis de la pobreza en México desde perspectivas muy diferentes. Damián y Boltvinik analizan la evolución de la pobreza en México de los años 60 a la fecha con diversos métodos de medición, a partir de bases de datos de encuestas nacionales, mientras Enríquez con base en su trabajo de campo de corte antropológico muestra el rostro de la pobreza urbana actual.

El análisis comparativo que Damián y Boltvinik presentan comprende series de incidencia de la pobreza (algunas desde los años 60, otras sólo para los 90) basadas en varias versiones del método de línea de pobreza: la de canasta normativa alimentaria (CNA) original (CEPAL); las diversas líneas de pobreza que se derivan de la versión de la CNA modificada (Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, CTMP, y Sedesol); la línea de pobreza basada en la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales de la Coplamar (Boltvinik y Hernández Laos). También se incluyen las series de pobreza que se obtienen con el método que compara en cada hogar el gasto alimentario con el costo de la CNA para calcular la pobreza alimentaria (Boltvinik y Damián), y la del Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) que desarrolló Boltvinik. Los autores comienzan explicando cada uno de estos métodos y hacen un recuento de las críticas que ha recibido el de CNA, tanto la variante original como la modificada. Muestran que la innovación que introdujo el CTMP para su línea de pobreza 3 (LP3) significa elegir como grupo de referencia hogares muy pobres, lo que convierte sus carencias en normas y lleva a la subestimación de la pobreza alimentaria que es el concepto que mide, como ha demostrado Boltvinik<sup>54</sup>, el método de la CNA.

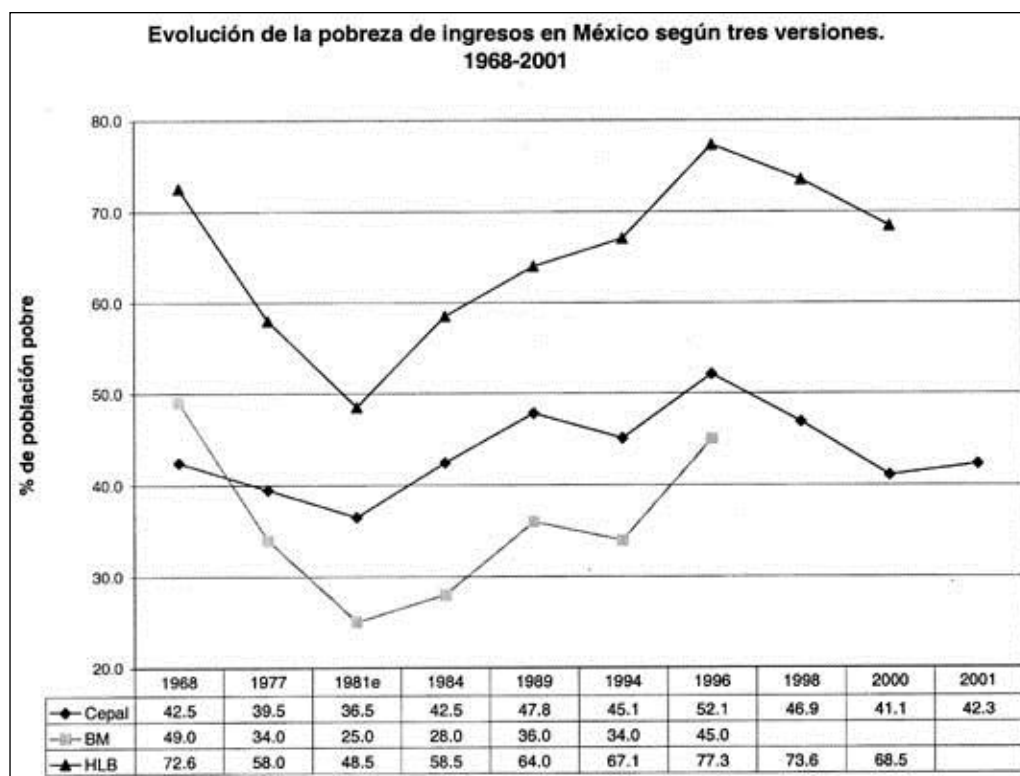
Los autores muestran que las tres series que cubren el periodo 1968-2000 (véase gráfica) concuerdan en que: 1) la pobreza disminuyó entre 1968 y 1981; 2) aumentó de manera casi continua entre 1981 y 1996; 3) bajó entre 1996 y 2000; 4) sus niveles en 2000 son casi iguales que los de 1968, por lo que se configuran tres décadas perdidas; 5) los niveles en 2000 están muy por arriba de los de 1981, por lo cual en el periodo del modelo neoliberal la pobreza aumentó sustancialmente.

Como se aprecia en la gráfica, según la CEPAL la pobreza en 2000 afectaba a 41.1 por ciento de la población, tan sólo 1.4 puntos porcentuales por debajo de 1968, pero casi cinco puntos porcentuales por arriba del de 1981, veinte años antes. Según la serie HLB el nivel de la pobreza en 2000 está ligeramente por debajo del

<sup>53</sup> Los umbrales están relacionados con el concepto absoluto o relativo de pobreza adoptado. He clasificado los umbrales de pobreza utilizados en México como avaros y generosos, siendo estos últimos los que permitirían una vida digna al ser humano

<sup>54</sup> Julio Boltvinik, "El conocimiento de la pobreza en México", capítulo 2 de Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Siglo XXI editores, México, 1999, especialmente páginas 90-97.

de 1968 (cuatro puntos porcentuales), pero 20 puntos por arriba del de 1981. Por último, en la serie del Banco Mundial la pobreza en 1996 (último año de la serie), si bien está cuatro puntos porcentuales por debajo de la de 1968 era sustancialmente mayor que la de 1977 y estaba 20 puntos porcentuales por arriba del de 1981. La CEPAL proyectó para 2001 una incidencia de 42.3 por ciento de la pobreza en México, es decir, un nivel casi idéntico al de 1968.



El artículo de Damián y Boltvinik analiza también la evolución de la pobreza entre 1992 y 2000 de manera comparativa entre las tres líneas oficiales de pobreza (llamadas alimentaria, de capacidades y de patrimonio); la LP3 del comité técnico; la LP3 del comité corregida<sup>55</sup> el método del gasto alimentario y el MMIP. El periodo cubierto permite tener un dato anterior a la puesta en marcha del TLCAN y observar la evolución de la pobreza desde entonces. Ninguna de las series está ajustada a cuentas nacionales. A nivel nacional la pobreza, sin ajuste a cuentas nacionales, es mayor en 2000 que en 1992 de acuerdo con la mayoría de los cálculos de los autores. Las únicas dos excepciones son la serie del gasto alimentario (GA), donde la pobreza cae de 83.8 por ciento a 78.7 por ciento, y de acuerdo con el MMIP, donde prácticamente queda igual. Por otra parte, en todas las series la pobreza llega a su nivel máximo en 1996.

Con base en las series del Comité y el Gobierno, que miden la pobreza por ingreso (LP3 corregida, LP3 CT y las tres del gobierno) los autores concluyen: 1) que la pobreza así identificada, cuyas limitaciones he mostrado antes<sup>56</sup>, aumentó en la

55 La serie basada en la LP3 del comité técnico corregida es un cálculo de Boltvinik y Damián ("Las mediciones de pobreza y los derechos sociales en México", *Papeles de Población*, en prensa) realizada con base en la bitácora de SPSS del comité técnico obtenida en el portal electrónico de la Sedesol. La corrección básicamente consistió en calcular la LP eligiendo al decil de referencia cuyo gasto per cápita promedio en alimentos (en vez de ingreso per cápita como hizo el comité) fuese muy cercano al costo de la CNA.

56 Véase *Economía Moral* de las siguientes fechas: 13/09/02, 20/09/02; 27/09/02; 11/10/02.

década de los 90 a pesar del rápido crecimiento que experimentó la economía después de 1996; y 2) que el aumento en la pobreza durante la crisis de 1994 no logró revertirse en el auge posterior (excepto en la serie de pobreza de patrimonio), ya que mientras creció entre 14 y 17 puntos porcentuales entre 1994 y 1996 (dos años), la disminución fue de entre 10.1 y 13.4 puntos entre 1996 y 2000 (cuatro años).

A partir de estas evidencias y lo observado en la década de los 80, se puede afirmar que bajo el modelo neoliberal el aumento en la pobreza causado por las crisis no logra contrarrestarse durante los periodos de crecimiento, con lo que la pobreza tiene una tendencia estructural a crecer.

Los autores recuerdan que en un trabajo anterior, usando el límite rural urbano de 2 mil 500 habitantes concluyeron que el mayor número de pobres y pobres extremos viven en áreas urbanas, que el crecimiento de la pobreza se dio sobre todo en el medio urbano, que es el que se ve, además, más afectado por las crisis económicas. Dado que en el método oficial de medición de la pobreza se usa 15 mil habitantes como límite rural urbano, verifican si estas conclusiones se mantienen usando este límite, con resultado positivo, y analizan cuál es el límite más adecuado para establecer el corte urbano-rural. Muestran que la severidad de la pobreza (con el MMIP, con cada uno de sus componentes, y con cada uno de los componentes de necesidades básicas insatisfechas) en las localidades de 2 mil 500 a 14 mil 999 habitantes es muy cercana a la que prevalece en localidades de 15 mil a 99 mil 999 (que el método oficial clasifica como urbanas), pero muy lejana a la de las localidades menores de 2 mil 500 habitantes, demostrando con ello que para fines del estudio de la pobreza, las localidades de 2 mil 500 a 14 mil 999 deben clasificarse como urbanas. El artículo termina mostrando la riqueza analítica del MMIP a través de varios análisis.

Rocío Enríquez destaca que la realidad de los asentamientos urbanos de población en extrema pobreza de las zonas metropolitanas de México de finales de los 90, es distinto que el que prevalecía en decenios anteriores. El panorama actual se caracteriza por, entre otras cosas:

El repliegue del Estado en materia de apoyo a la vivienda.

El debilitamiento de los procesos sociales de apoyo a la vivienda por parte del clero progresista y de los movimientos de izquierda.

Las menores posibilidades de asociación y de gestión colectiva entre colonos ahora que los asentamientos irregulares ya no son resultado de invasiones masivas, sino de ocupación hormiga.

La población destina cada hora del día a la búsqueda de la sobrevivencia y carece del tiempo para organizarse y gestionar la mejoría de su hábitat.

Los niveles educativos más altos de los pobladores no se han traducido en movilidad social ascendente.

Las manifestaciones de la pobreza urbana extrema van hoy mucho más allá de la ausencia de servicios: el hambre es hoy día el rostro de la pobreza urbana extrema.

Ante la pobreza, la estrategia dominante es ajustar los gastos, lo que genera muchas tensiones en los hogares.

La segunda estrategia es que la mujer empiece a trabajar en el sector informal, lo que lleva a muchos hogares a situaciones límite: la sobrecarga de trabajo, el cansancio y la tensión acumulada, la preocupación por los hijos cuando se sale a trabajar.

## EL SPOT MAYOR

Con muy poca anticipación, y mucha urgencia, fui convocado a un desayuno este martes con el presidente del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) para recibir los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2002 (ENIGH). Desde que recibí la invitación, tres semanas antes de las elecciones del 6 de julio, supe que habría sorpresas. En efecto, a los concurrentes (un pequeño grupo de columnistas de diarios en materia económica), nos presentaron los resultados de la ENIGH 2002 en comparación con las anteriores encuestas, desde 1984, pero destacando el cambio respecto de 2000.

La ENIGH 20002 muestra cuatro cosas, la primera esperada y las otras tres verdaderamente sorprendentes:

- 1) el ingreso corriente total promedio de los hogares descendió entre 2000 y 2002 en 2.6 por ciento;
- 2) los ingresos de los primeros ocho deciles (el 80 por ciento más pobre de la población) aumentó; y
- 3) el ingreso del decil nueve disminuyó levemente, mientras el del decil 10 (el 10 por ciento más rico de la población) se caía estrepitosamente en 10.5 por ciento;
- 4) en consecuencia, disminuyó la desigualdad de la distribución del ingreso de los hogares, que se mide a través del coeficiente de Gini, de 0.48 a 0.45.

En el desayuno, estupefacto ante este milagro, no atiné sino a hacer unas pocas preguntas. Entre ellas si esta encuesta, con las modificaciones que se la habían hecho, era comparable con las anteriores. Se me respondió que sí. En ese momento yo no estaba consciente de que, además del aumento en el tamaño de la muestra, que se duplicó al pasar de 10 mil a 20 mil hogares, había habido modificaciones sustanciales en el cuestionario, por lo cual la respuesta positiva la recibí con escepticismo, pero sin objetarla.

Noté que el rubro de regalos en especie había aumentado muchísimo y recordé a los asistentes al desayuno que ese rubro (igual que el de regalos en efectivo de hogares residentes en el país) no se podía sumar al resto de los ingresos, como indebidamente hace el INEGI. Que lo que había que hacer, como hago desde hace muchos años en mis cálculos de pobreza, era calcular el ingreso neto por regalos de cada hogar (igual a los regalos recibidos menos los regalos otorgados). Gerardo Leyva, del INEGI, en su respuesta, hizo referencia al Grupo Canberra (grupo independiente de expertos que produjo un documento muy famoso sobre los conceptos de ingresos) y dijo que éste, en efecto, aconsejaba calcular el ingreso neto por regalos. Sin embargo, no aclaró por qué se continuaba con la práctica incorrecta que sobrestima el ingreso de los hogares. Los demás asistentes no hicieron preguntas ni comentarios. Se nos entregó un disco compacto con la base de datos de la encuesta, tabulaciones, etcétera.

Tanto en el desayuno como en el boletín que emitió el INEGI ese mismo día se informa que, para poder realizar una encuesta al doble de hogares, el INEGI tuvo que complementar sus recursos con aportaciones externas del Banco de México, Secretaría de Ganadería, Agricultura y Desarrollo Rural (Sagarpa) y la Secretaría de Desarrollo Social (Sedeso). Hasta donde estoy enterado, salvo las sobremuestras estatales, que en el pasado han pedido los gobiernos estatales y que han sido pagadas por ellos, no hay antecedentes de esta forma de financiamiento interinstitucional. No se nos aclaró si las instituciones que aportaron recursos intervinieron en las distintas etapas de la encuesta. En todo caso, esta forma de financiamiento -que incluso puede ser ilegal, ya que supone desviación de recursos

de las secretarías involucradas en tareas que no son de su competencia y que no fueron aprobadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación- no añade nada a la de por sí baja credibilidad de la encuesta.

Como era de esperarse, al día siguiente de esta entrega formal, hecha para cubrir el expediente, en Los Pinos se anunció, con bombo y platillo, que las tres pobreza que reconoce el gobierno federal habían disminuido entre 2000 y 2002. Unas más, otras menos, pero el gobierno hizo énfasis en lo que inadecuadamente llama pobreza alimentaria. Los cálculos de pobreza que tendrían un poco más de credibilidad si hubiesen sido hechos por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, conformado por la Sedeso en 2001, que el año pasado entregó su propuesta metodológica y sus cálculos para 2000. Pero no: las mediciones las hizo la Sedeso, y no el comité, como reconoció públicamente ayer Rodolfo de la Torre. Para tener los resultados listos el miércoles, la Sedeso tuvo que haber recibido la base de datos de la encuesta con bastante anticipación, pues los cálculos toman al menos varios días.<sup>57</sup> En cambio, el anuncio de estos resultados "tomó por sorpresa al Comité Técnico de Medición de la Pobreza que ya se disponía a realizar ese mismo estudio (la medición de la pobreza en 2002) para tenerlo listo en el mes de agosto" (El Universal, 19/06/03, entrevista a Rodolfo de la Torre, miembro del comité). Rodolfo de la Torre envió un comunicado en el que señaló, entre otras cosas, que fue la Sedeso quien realizó los cálculos correspondientes y decidió los tiempos y las formas para difundir las cifras". En entrevista, De la Torre señaló: "Me sorprendió. No esperaba que el INEGI terminara tan pronto la encuesta. Apenas ayer (martes), en sesión del comité, nos entregaron el disco compacto con toda la información". El albazo lo dieron, también, a su propio comité.

Aunque el comité Técnico para la Medición de la Pobreza, entre las muchas decisiones metodológicas dudosas y poco defendibles que adoptó, y que han sido criticadas con mucho detalle en esta columna, resolvió no ajustar los datos de ingresos de los hogares para hacerlos compatibles con las cuentas nacionales (los datos macroeconómicos que genera el propio INEGI) -y en ese sentido la Sedeso está siguiendo una recomendación de su comité al calcular la pobreza a partir de las cifras de la encuesta de 2002 sin ajustarlas-, es necesario detenerse un momento a explorar los graves errores a los que esto da lugar. Hagámoslo con el ejemplo de las mismas ENIGH en los años ochenta.

Entre 1984 Y 1989 el país vivió un periodo de estancamiento en el cual el producto interno bruto (PIB) por persona disminuyó 5 por ciento en ese periodo de cinco años. No había signo alguno de mejoría en la distribución del ingreso, sino por el contrario, de deterioro. Por ello, todos los estudiosos predecíamos un aumento de la pobreza en esos años. La ENIGH de ese año tardó muchos años en salir. Cuando finalmente apareció, quedó claro que si se usaban los datos de la encuesta sin ajustar, la pobreza bajaba. Sin embargo, cuando se hace el ajuste la pobreza aumenta. Ilustremos estos dos resultados contrapuestos con cálculos de Miguel Székely, actual subsecretario de la Sedeso. En un artículo con Pánuco-Laguette, obtuvo una reducción de la pobreza de 40.2 a 39 por ciento. entre 1984 y 1989 sin ajustar a cuentas nacionales. Un año más tarde, el mismo autor con Nora Lustig obtiene, con ajuste a cuentas nacionales, un incremento de 42.6 por ciento a 49.6 por ciento.

---

<sup>57</sup> En reunión celebrada entre varios colaboradores de *La Jornada*, por una parte, y Josefina Vázquez Mota, Eduardo Sojo, el subsecretario Székely y Daniel Hernández (funcionario de la Sedeso), celebrada a petición de las autoridades, Josefina Vázquez Mota dijo: "recibimos la ENIGH el lunes por la noche". Esto querría decir que hicieron todos los cálculos en menos de 24 horas, y convencieron al Presidente a tiempo para convocar a la prensa. Es muy poco creíble.

Queda claro en este ejemplo que el ajuste a cuentas nacionales es crucial. No sólo se obtienen estimaciones diferentes, sino que se revierte el signo de la tendencia. Pues bien, la evolución que ha presentado la Sedeso es, otra vez, sin ajuste a cuentas nacionales, y otra vez Székely vuelve a hacer lo mismo (él es el responsable de las mediciones en la Sedeso): creer que la pobreza baja por tomar al pie de la letra los resultados de las encuestas.

La calidad de la información de las ENIGH, la comparabilidad con la de 2000 y sobre todo su uso para derivar conclusiones sobre la evolución de la pobreza, se ponen agudamente en duda al comparar el ingreso de los hogares por fuentes y deciles (décimas partes de los hogares ordenadas de menor a mayor ingreso) del ingreso entre ambas encuestas, expresadas ambas a pesos de 2002, y la diferencia se expresa como porcentaje de los datos de 2000.

Mientras el ingreso corriente total (de todos los hogares del país) aumenta en 1.89 por ciento (como el número de hogares aumentó en 4.96 por ciento, el ingreso por hogar disminuye en alrededor de 3 por ciento)<sup>58</sup>, el ingreso monetario lo hace en 2.47 por ciento y el no monetario disminuye en 0.26 por ciento. Dentro de cada uno de estos agregados, sin embargo, se encuentra una gran variabilidad que arroja serias dudas sobre la confiabilidad de los datos. De los rubros monetarios, los salarios aumentan en 4.19 por ciento, por abajo del crecimiento en el número de hogares, por lo cual el ingreso salarial por hogar decrece ligeramente. Los ingresos por negocios propios bajan en 3.68 por ciento, los provenientes de renta de la propiedad aumentan en 67.6 por ciento, los de transferencias casi quedan igual (aumentan en uno por ciento) y los regalos y donativos (originados dentro y fuera del país) aumentan en 12 por ciento. Esta mescolanza (aumentan, suben, quedan igual) se manifiesta también en el no monetario, donde todos los rubros disminuyen, excepto los regalos, que aumentan en 10.3 por ciento.

Peor caos se encuentra si analizamos los movimientos ya no para el total de los hogares, sino para cada decil. El ingreso corriente total aumenta en todos, excepto en el decil X, donde disminuye en más de 6 por ciento. Algo idéntico ocurre con el ingreso monetario. Los salarios que, como vimos antes, crecen un poco más despacio que el número de hogares, lo hacen de manera muy desigual entre deciles. Se dispara su crecimiento a dos dígitos en los deciles II, III y V, decrecen en el VI, el VII y el X. Los ingresos por negocios caen en la mitad de los deciles y aumentan en la otra mitad, pero caen en tres de los cinco deciles inferiores, y en el I quedan prácticamente igual (caen más de 4 por ciento por hogar). Pero donde el caos es mayúsculo es en los cambios observados en los ingresos por transferencias (se les llama así a los ingresos no ganados por trabajo ni por la propiedad), donde los primeros siete deciles tienen aumentos de dos dígitos (20 por ciento y a veces más). En el ingreso no monetario el caos es similar o peor. Si bien éste aumenta en todos los deciles del I al VIII, disminuyen en los dos deciles superiores, esto se explica en gran medida por lo que ocurre con el rubro de renta imputada de la vivienda propia (que es un rubro totalmente virtual, ya que 99 por ciento o más de las viviendas son las mismas que hace dos años) que representa el 61 por ciento de los ingresos no monetarios y que tiene incrementos espectaculares en algunos deciles. El ingreso por este concepto aumenta en 362 millones de pesos en el decil II, por dar un ejemplo. Es totalmente inexplicable que se dé un aumento de los ingresos por este rubro en los primeros ocho deciles y que caigan en los dos superiores. ¿Mientras se deprime el mercado de casas, departamentos y residencias, aumenta el de chozas,

---

<sup>58</sup> El lector interesado en saber cómo evolucionó el ingreso por hogar en cada rubro de ingresos y en cada decil, tiene que restar 4.96 por ciento a las cifras que se proporcionan.

cuartos redondos y barracas? El otro rubro que crece espectacularmente es el de regalos en especie, que en el decil II aumenta en 44.8 por ciento. Como dije antes, este rubro no debe sumarse al ingreso de los hogares como indebidamente hace el INEGI. La hipótesis que se deriva de esta revisión preliminar de las encuestas es que el aumento del ingreso observado en varios deciles se explica, en gran medida, por rubros como transferencias, regalos y estimación del alquiler de la vivienda que son virtuales, o no deben sumarse, o no están relacionados con la actividad económica.

Fox quito sus espotitos y los sustituyó con el espot mayor.

### INCREULIDAD JUSTIFICADA

El anuncio gubernamental sosteniendo que la pobreza en México disminuyó en los dos años que van desde mediados de 2000 a mediados de 2002, ha causado una reacción de justificada incredulidad. El rechazo ha sido generalizado. Particularmente agudos han sido los caricaturistas, entre los que destaca Naranjo. En su caricatura del pasado número de *Proceso*, dibuja a Fox con nariz de Pinocho (cuando miente), explicando a un grupo de moribundos (caras mitad calaveras y mitad vivos) que ya no son pobres extremos, sino solamente pobres. La raíz de la aparente baja de la pobreza se encuentra cuando, al comparar los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 2002 (ENIGH 2002) con su homóloga de 2000, se obtiene un sorprendente aumento del ingreso por hogar entre los deciles (décimas partes de los hogares ordenados de menor a mayor ingreso) del I al VIII y una disminución, también sorprendente, de los ingresos en los deciles IX y X. Son estos datos los que hay que evaluar.

Son dos los asuntos que hay que dilucidar. En primer lugar, si los datos de las ENIGH son suficientes para concluir sobre la evolución de los ingresos, y consecuentemente de la pobreza en el país. En segundo lugar, si las encuestas de 2000 y de 2002 son comparables y qué tan confiables son. Veamos qué dice sobre el primer asunto Enrique Hernández Laos (EHL), estudioso de la distribución del ingreso y la pobreza y miembro del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza de la Sedeso: "Ante la subestimación de las cifras reportadas por las encuestas, surge la necesidad de establecer procedimientos metodológicos adecuados para ajustar los datos de las encuestas a los agregados macroeconómicos de las cuentas nacionales"<sup>59</sup> El Comité Técnico fijó un procedimiento de cálculo de la pobreza que no ajusta los datos de las ENIGH. Si este procedimiento se aplica al periodo 1984-1989 se obtiene una disminución de la pobreza, mientras EHL, la CEPAL, Lustig y Székely, el Banco Mundial, y el que escribe, hemos concluido que la pobreza aumentó en dicho periodo de estancamiento económico haciendo el ajuste a cuentas nacionales.

El ajuste se lleva a cabo, en general, por fuentes de ingresos del hogar, ya que la subestimación de las encuestas es más alta, por ejemplo, en intereses que en salarios. EHL obtuvo que en 1984 había que multiplicar los ingresos de los hogares, en promedio, por un coeficiente de 2.0 para hacer los datos compatibles con cuentas

---

<sup>59</sup> Enrique Hernández Laos, "Evolución de la distribución del ingreso de los hogares", capítulo 4 de Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Siglo XXI editores, México, 1999, p.164.

nacionales, mientras que dicho factor bajó a 1.77 en 1989 y, en algunos casos, bajan bruscamente: en salarios, el factor de 1984 fue de 1.6, mientras que en 1989 fue de 1.05.60

La experiencia obtenida por EHL y otros muestra que las encuestas no son suficientes, por sí mismas, para conocer la evolución del ingreso de los hogares y, por tanto, para conocer la evolución de la pobreza.

<b>Fuente de ingresos</b>	<b>1996</b>	<b>1998</b>	<b>2000</b>
Remuneración de asalariados neta	1.40	1.51	1.34
Renta imputada de la vivienda propia	1.13	1.35	1.04
Ingresos derivados del Excedente Bruto de Operación (EBO)	4.62	4.03	4.44
Renta de la propiedad	19.79	7.46	12.28
Transferencias netas	4.72	2.38	1.74
<b>Ingresos corrientes totales</b>	<b>2.31</b>	<b>2.23</b>	<b>2.05</b>
Fuente: Cálculos propios a partir de Cuentas Institucionales 1993-2000, INEGI, y de las ENIGH 1996, 1998 y 2000.			

El cuadro 1 muestra los factores de corrección que, por fuentes de ingresos de los hogares, he obtenido para las ENIGH de 1996, 1998 y 2000. Por una parte, se aprecia que los factores de corrección promedio han venido disminuyendo, pero en algunos rubros hay fuertes fluctuaciones. Ilustremos con el ingreso total y con los salarios lo que podría estar ocurriendo entre 2000 y 2002 (situación hipotética que sería mucho más compatible con lo que sabemos pasó en la economía). Es muy probable que la tendencia a captar una proporción mayor del ingreso de los hogares en las ENIGH (entre 1996 y 2000 cada encuesta subestimó menos que la anterior el ingreso de los hogares, como lo muestra el cuadro 1) haya continuado en 2002. Si entre 2000 y 2002 hubiesen ocurrido bajas similares en los factores de ajuste a las observadas entre 1998 y 2000, el factor de ajuste del ingreso corriente total estaría en 1.88 y el de salarios en 1.18 en 2002. Los salarios por hogar del decil 2 nacional, que en la ENIGH2002 son 1.065 veces los del 2000, serían multiplicados por 1.18, mientras los del 2000 serían multiplicados por 1.34. Como resultado, los salarios en lugar de haber crecido 6.5 por ciento, habrían decrecido 6 por ciento. Algo similar ocurriría con el ingreso corriente total del decil 2 nacional, que entre las dos ENIGH mostró un crecimiento de 6.9 por ciento, que sin embargo se vería ajustado con un factor de 2.05, lo que daría un valor relativo de 2.19 contra 2.23 en el año 2000. He ejemplificado con el decil 2 que es el que tuvo el crecimiento más alto del ingreso en las ENIGH. Por tanto, la pobreza lejos de disminuir, aumentaría.

Ahora abordemos la confiabilidad de la ENIGH. Para ello llevaré a cabo dos tareas. En primer lugar, un análisis de la evolución del ingreso por grupos de deciles a nivel nacional por fuentes de ingresos agregadas tal como se derivan de los tabulados de las ENIGH. En segundo lugar, en la entrega próxima de esta columna analizaré en detalle esta evolución en el medio urbano y rural por deciles basándome en el procesamiento de las bases de datos de las ENIGH.

El cuadro 2 resume el cambio ocurrido, según el procesamiento institucional de la ENIGH a nivel nacional por grupos de deciles y fuentes de ingresos. Los tres primeros deciles habrían visto aumentar su ingreso corriente total mensual promedio por hogar en 125.6 pesos mensuales, mientras el ingreso de los tres grupos de

60 *Ibid.*, cuadros 4.2 y 4.3, pp.174-175.



deciles siguientes habrían aumentado entre 156.3 y 178.8 pesos al mes, y en agudo contraste el de los dos deciles superiores habría bajado en 1,878 pesos mensuales. Como resultado, el ingreso corriente total promedio de los hogares habría bajado 254 pesos al mes.

CUADRO 2. CAMBIO EN EL INGRESO MENSUAL PROMEDIO POR HOGAR, POR GRUPOS DE DECILES Y FUENTES DE INGRESO. VALORES ABSOLUTOS EN PESOS DEL 2000. 2000-2002.						
FUENTES DEL INGRESO	TOTAL	GRUPOS DE DECILES				
		I-III	IV	V-VI	VII-VIII	IX-X
INGRESO CORRIENTE TOTAL	-254	125.6	156.3	161.0	178.8	-1,878.2
INGRESO CORRIENTE MONETARIO	-162	65.0	149.8	143.6	198.3	-1,325.7
REMUNERACIONES AL TRABAJO	-32	75.7	64.4	45.7	-33.9	-317.0
RENTA EMPRESARIAL	-133	-59.8	49.8	48.4	211.8	-861.0
RENTA DE LA PROPIEDAD	64	5.7	0.7	14.0	-16.5	314.3
TRANSFERENCIAS	-27	43.7	38.2	36.8	36.5	-293.8
JUBILACIONES, PENSIONES, INDEMNIZACIONES	-33	5.9	12.2	-19.0	-17.8	-141.8
SUMA BECAS/DONATIVOS Y REGALOS/DONATIVOS*	6	37.8	26.0	55.7	54.3	-152.0
OTROS INGRESOS CORRIENTES	-34	-0.2	-3.3	-1.3	0.4	-168.2
INGRESO CORRIENTE NO MONETARIO	-92	60.6	6.5	17.4	-19.5	-552.5
AUTOCONSUMO	-7	-1.5	-19.1	-3.1	-4.4	-15.0
PAGO EN ESPECIE	-8	-2.5	-19.4	-33.3	-70.1	75.6
REGALOS	24	34.4	44.4	-2.4	-58.3	107.0
ESTIMACION DEL ALQUILER DE LA VIVIENDA PROPIA	-101	30.3	0.6	56.3	113.2	-720.0

\*La ENIGH2002 clasificó inadecuadamente las becas y donativos provenientes del Gobierno (incluido el Oportunidades), junto con regalos de particulares, lo que obliga a juntar ambos rubros, tanto en 2000 como en 2002, para hacerlos comparables.  
Fuente: Cálculos propios a partir del Cuadro 3.13 de las ENIGH 2000 y 2002.

Para ilustrar las dudas sobre la confiabilidad de la ENIGH, ejemplifiquemos con la composición de los cambios en los tres primeros deciles. En primer lugar, veamos el ingreso por trabajo (salarios más renta empresarial o ingresos por negocios propios, que en estos deciles es fundamentalmente trabajo por cuenta propia). En este grupo los salarios aumentaron en 75 pesos al mes por hogar, pero disminuyeron los ingresos derivados de negocios propios en 59.8 pesos, por lo cual el ingreso derivado "del trabajo" (la suma de ambos rubros) aumentó solamente en 15.9 pesos al mes por hogar (algo así como 50 centavos al día). Los ingresos provenientes de becas, donativos y regalos (donde se incluyen regalos en efectivo de particulares, el Procampo, el Oportunidades y las remesas) aumentaron en 37.8 pesos al mes. En este rubro, sin embargo, es necesario, al igual que en los regalos en especie, como lo expliqué en la entrega anterior de esta columna ("El spot mayor", Economía Moral, 20/6/03), deducir los regalos que el hogar otorga de los que recibe, por lo cual el rubro requiere recalcularse. Entre los rubros de ingreso no monetario, los que aumentan más son los regalos, que por lo dicho arriba requieren ajustarse y la renta imputada de la vivienda propia. Este último es un rubro virtual y subjetivo. La propia población encuestada evalúa cuánto tendría que pagar si tuviese que rentar la vivienda en la que habita. Como en un periodo de dos años casi todos siguen viviendo en la misma vivienda que en 2000, casi todas sin cambios en sus características, el valor real de la vivienda debería variar muy lentamente. La inconsistencia de esta variable se pone de manifiesto cuando vemos la inexplicable baja en los deciles IX y X (cuadro 2). Si el rubro virtual y los regalos en especie no se toman en cuenta por lo dicho arriba, el ingreso medio de los tres primeros deciles habría aumentado 60.9 pesos, dos pesos al día.

Imaginemos un hogar que tenía un ingreso de 22.5 pesos (del año 2002) por persona y por día en 2000, por debajo de la "línea de pobreza alimentaria" de la Sedeso, que es de 22.80 en pesos de 2002 en el medio urbano y que aumentan igual que el promedio de los tres primeros deciles, en 5.5 por ciento, contando dichos rubros, llegando con ello a un ingreso de 23.74 pesos. El gobierno lo declara no pobre alimentario, pues su ingreso es ahora mayor que el costo de la canasta de alimentos crudos (la absurda línea de pobreza alimentaria del gobierno). Pero como

no puede dedicar todo su ingreso a la compra de alimentos crudos porque se ve forzado a incurrir en otros gastos (combustible, transporte, vestido y calzado, etcétera), dedica a alimentos sólo la mitad de su ingreso, como lo muestran las ENIGH. Gasta, por tanto, 11.87 pesos en alimentos crudos (contra los 11.25 que gastaba en el 2000), con lo cual adquiere 52.1 por ciento de la canasta normativa alimentaria (CNA), contra 49.3 por ciento que adquiriría en 2000. Ingieren, por tanto, un poco más de la mitad de las calorías y proteínas que sus cuerpos necesitan para funcionar. Son las semicalaveras de Naranjo, que siguen siendo semicalaveras, que Fox decreta que han dejado de ser pobres alimentarios.



## **SEGUNDA PARTE**

# **DESARROLLO Y POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO**



## EVALUACIÓN DEL DESARROLLO NACIONAL, 1970-2000.

Aunque en el funcionamiento esencial de las sociedades capitalistas lo que cuenta en última instancia es la generación de ganancias, entre mediados del siglo XIX y 1980, la mayor parte de las sociedades han impuesto límites importantes a la codicia desmedida que la búsqueda de ganancias produce, aunque a partir de 1980 con el fortalecimiento de la nueva derecha y el auge de la globalización, hay cierto retorno al capitalismo salvaje. La manera oficial de medir el crecimiento económico sigue siendo el crecimiento del PIB a pesar de diversos intentos para desarrollar indicadores alternativos del desarrollo, entre los cuales el más conocido es el índice de desarrollo humano, que calcula anualmente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Hoy presento, esquemática y cualitativamente, una evaluación del desarrollo nacional centrada en el bienestar de la población. Es una síntesis de un trabajo largo próximo a publicarse.<sup>61</sup>

El cuadro anexo presenta una evaluación de las tres últimas décadas del milenio en México. Cada década se presenta en una columna, de tal manera que la lectura vertical del cuadro permite una evaluación de los logros y fracasos del desarrollo nacional en cada una de las décadas. De manera esquemática podemos situar dos grupos de políticas públicas como determinantes importantes (aunque no únicos) de la evolución del bienestar. Por una parte, la política económica como determinante de la pobreza de ingresos (renglón 8 del cuadro). Por la otra, la política social como determinante importante de las pobrezas específicas o insatisfacción de necesidades básicas específicas (renglones 6 y 7 del cuadro). De esta manera, los resultados analizados también pueden verse, en parte, como reflejo de la acción conjunta de la política económica y la social.

### Los setenta

En los años setenta (terminando en 1981 o 1982, cuando los datos lo permiten), última fase del desarrollo hacia adentro o de sustitución de importaciones, se da una sinergia positiva en todos los aspectos del bienestar social. Es un periodo en el cual las políticas públicas persiguen como objetivo central mantener el crecimiento económico y la creación de empleos bien remunerados ante un modelo de sustitución de importaciones que ya ha agotado sus potencialidades. La política salarial protege los salarios reales que hasta 1981 continúan creciendo, aunque el punto máximo de la participación de los salarios en el producto (la llamada distribución funcional del ingreso) se alcanza en 1976. Las oportunidades para el bienestar social (renglón 1 del cuadro)<sup>62</sup> aumentan como resultado tanto de logros medios crecientes (en consumo público y privado, en educación y en tiempo disponible) como de una mayor igualdad en los ingresos (única dimensión de la igualdad con datos conocidos en este periodo).

El aparato estatal contribuye de manera importante mediante un gasto público social per cápita que se expande con gran rapidez (renglón 11 del cuadro). Estas mayores oportunidades se traducen en una disminución muy rápida de todas las pobrezas analizadas (renglones 6 a 9). Las mejores condiciones de vida y el acceso ampliado

61 Julio Boltvinik, *Welfare, inequality and poverty in México. 1970-2000*, capítulo 11 de Kevin J. Middlebrook y Eduardo Zepeda (eds.), *Confronting Development: assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges*, Stanford University Press (en prensa).

62 Las oportunidades para el bienestar social se calculan combinando los recursos económicos (consumo público y privado), los niveles educativos y el tiempo libre, que son los tres grupos de recursos de los cuales depende el bienestar. Cada grupo se ha modificado, a su vez, tomando en cuenta la igualdad con la cual los recursos se distribuyen socialmente.

a los servicios de atención a la salud explican las muy rápidas caídas en las tasas de mortalidad de los grupos jóvenes. La articulación entre la política económica y la social fue positiva. Ambas contribuyeron a mejorar las condiciones de vida de la población.

### Los ochenta

En los años ochenta, en medio de la crisis de la deuda y de las políticas de estabilización, se inicia la puesta en vigor del modelo neoliberal. Casi todos los movimientos favorables del periodo anterior se revierten. El objetivo principal de la política económica, al que se subordinan todos los demás, es atender el servicio de la deuda externa. La crisis de la deuda obligó al país a transferir grandes masas de capital al exterior, que se financiaron con amplios superávits de la balanza comercial. Para lograrlo se redujo sustancialmente la demanda agregada, mediante devaluaciones, inflación acelerada y aumentos nominales de los salarios sustancialmente por debajo de la inflación, lo que se tradujo en caídas drásticas de las remuneraciones reales y de la participación de los salarios en el producto. Es decir, el costo del ajuste recayó casi totalmente en los trabajadores.

Las oportunidades para el bienestar social (renglón 1) sufren una caída rápida como resultado del deterioro tanto de los logros medios (renglón 2) como de la igualdad de los ingresos y de la educación (renglones 3 y 4). La caída en las oportunidades para el bienestar social no se traduce, sin embargo, en aumentos generalizados en todas las pobrezas, sino en movimientos heterogéneos. Mientras la pobreza de ingresos (renglón 8) tiene un aumento muy rápido, los dos grupos de pobrezas específicas (renglones 6 y 7) siguen disminuyendo. Esto último se explica por el comportamiento del gasto público social per cápita (renglón 11), que a pesar de la severa crisis de las finanzas públicas no cae y logra aumentar lentamente en la década en términos reales, aunque entre 1983 y 1988 se estanca (es importante notar, sin embargo, que este gasto social no incluye los subsidios generalizados). El empeoramiento de las condiciones de vida que se satisfacen en el mercado y dependen del ingreso monetario de las familias, al tiempo que seguían mejorando las condiciones de vida que no dependen del ingreso monetario de las familias, se tradujo en un estancamiento de las tasas de mortalidad infantil, preescolar y escolar (renglón 10). Mientras la política económica pauperizaba a la población, la política social actuaba en sentido opuesto.

Evaluación global de la evolución del bienestar en México. 1970-2000			
Concepto	años setenta	años ochenta	años noventa
1. Oportunidades para el Bienestar Social	Aumento rápido	Caída rápida	Aumento lento, con fluctuaciones
2. Oportunidades no igualitarias para el bienestar social (logros medios)	Aumento rápido	Caída	Aumento, con fluctuaciones
3. Igualdad (ingresos)	Aumento rápido	Caída rápida	Caída lenta, con fluctuaciones
4. Igualdad (educación)	No disponible	Caída lenta	Caída
5. Igualdad (tiempo libre)	No disponible	Aumento	Caída rápida, con fluctuaciones
6. Pobrezas de educación, vivienda y sus servicios	Caída muy rápida	Caída	Caída Rápida
7. Pobrezas de salud y seguridad social	Caída muy rápida	Caída	Caída lenta
8. Pobreza de ingresos	Caída muy rápida	Aumento muy rápido	Aumento, con fluctuaciones
9. Pobreza Integrada (MMIP)	Caída muy rápida	Aumento rápido	Aumento lento, con fluctuaciones
10. Mortalidad infantil, preescolar y escolar	Caída muy rápida	Estancamiento en parte del periodo	Caída rápida (excepto alrededor de 1995)
11. Gasto público social per cápita	Aumento muy rápido	Estancamiento (leve aumento)	Aumento
12. Caracterización de las Políticas públicas	Fase final desarrollo hacia adentro	Estabilización e inicio del modelo neoliberal	Ajuste estructural y consolidación del modelo neoliberal

## Los noventa

Es el periodo de consolidación del modelo neoliberal, con consecuencias mixtas en términos de bienestar. El gasto público social per cápita crece a un ritmo menor al de los años setenta, pero por arriba del de los ochenta. Los logros medios u oportunidades no igualitarias para el bienestar social (renglón 2) dejan de caer y observan un aumento significativo, con fluctuaciones. Sin embargo, tanto los ingresos como los logros educativos y el tiempo disponible se hacen cada vez más desiguales (cae la igualdad). En el año 2000 la igualdad de los ingresos y del tiempo libre alcanzan el nivel más bajo jamás registrado. Como resultado, las oportunidades para el bienestar social crecen muy lentamente, terminando el siglo por debajo de los niveles de 1981.

La evolución de las pobreza específicas da un vuelco respecto a los años ochenta: mientras las pobreza de educación, de vivienda y de los servicios de la vivienda vuelven a disminuir muy rápidamente (muy por arriba de lo observado en los años ochenta, aunque por debajo del ritmo de los setenta), la media de salud y seguridad social muestra una baja aún más lenta que en los años ochenta, a consecuencia del estancamiento total de la seguridad social. A pesar de la presencia de algunos elementos negativos, particularmente el aumento de la pobreza de ingresos y de la integrada, el estancamiento en la seguridad social, y las disminuciones de la igualdad, las tasas de mortalidad caen rápidamente, aunque por debajo del nivel observado en los años setenta. Ello se explica en parte por el efecto favorable de los demás elementos (aumentos en las oportunidades para el bienestar social, caída rápida de las pobreza de educación, vivienda y servicios de la vivienda, y la caída lenta en la pobreza de atención a la salud). Si estos cambios bastan para explicar el muy rápido descenso en la mortalidad de los menores, es algo que queda abierto. Es probable que parte de la explicación provenga de cambios en los programas de salud (rehidratación oral, mayor atención materno-infantil), y de los cambios en las prácticas reproductivas de las mujeres mexicanas. 2000, peor que 1980

En el año 2000, después de casi dos décadas completas de gobiernos neoliberales, las oportunidades para el bienestar social son casi 10 por ciento más bajas que en 1981, lo que se explica por la incapacidad de la economía (y de la política económica) para lograr un crecimiento sostenido, y por un aumento muy fuerte en la desigualdad. La pobreza de ingresos es sustancialmente más alta en 2000 que en 1981, en contraste con las pobreza específicas (educación, vivienda, servicios de la vivienda, atención a la salud y seguridad social) que son más bajas. El gasto social per cápita, sin incluir subsidios generalizados, es hoy también mucho más alto. Sin embargo, la pobreza integrada, que incorpora ambos tipos de pobreza, aumentó en el periodo. Es decir, la baja en las oportunidades se tradujo en los hechos en un aumento en la pobreza. Aunque las tasas de mortalidad de los grupos jóvenes son, al final del milenio, sustancialmente más bajas que en 1980, los cálculos muestran que podrían ser mucho más bajas todavía, y que el aumento en la pobreza por ingresos y en la desigualdad (disminución de la igualdad) frenó el ritmo de disminución de dichas tasas.

## Cambio no justificado de agenda

No hay nada en el análisis realizado que sugiera, siquiera de manera indirecta, que las orientaciones de política social de los años setenta fuesen ineficientes. El juicio simplista en el cual se basa el vuelco a los programas focalizados, que sostiene que el gasto no focalizado supone desperdicio de recursos, no toma en cuenta la complejidad de la dinámica social que, al transformar radicalmente para grandes



sectores de la población el acceso a bienes y servicios, puede significar un cambio cultural que convierte los bienes o servicios de referencia en una necesidad social. Nada hemos encontrado, pues, que justifique el cambio hacia la Nueva Agenda de Pobreza (NPA, por sus siglas en inglés). Por eso concuerdo con Moore y Devereaux, editores del número 30, dedicado a pobreza, del IDS Bulletin (publicación del Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Sussex, Gran Bretaña) en el sentido que la agenda de pobreza puesta en vigor por el gobierno mexicano, particularmente durante el periodo de Ernesto Zedillo, es una reproducción de la agenda internacionalmente definida que fue puesta en el escenario internacional por el informe mundial de 1990 del Banco Mundial. Los editores califican esta agenda, correctamente, de agenda conservadora y de "save-tax-payers-money-at-all-costs" ("ahórrense recursos de los causantes a toda costa"). También concuerdo con ellos en la necesidad de nacionalizar la agenda de pobreza de cada país. Es decir, definir la agenda en función de nuestras propias necesidades.

## PROGRESO SOCIAL EN MÉXICO 1980-2000

### La hora de evaluar

Hay una hora para cada cosa, dice sabiamente la Biblia. En México es la hora de evaluar el desarrollo nacional. La hora de hacer un corte de la situación económica y social de la nación. No sólo por haberse cerrado el siglo y el milenio, sino por haber terminado la larga "dictadura perfecta" del "partido casi único". Si bien algunos actores políticos ya han adoptado, apresuradamente, una postura para confirmar lo que ideológicamente querían confirmar, la hora de evaluar significa análisis cuidadoso y desprejuiciado.

Si bien la hora de evaluar dio inicio hace varios meses, probablemente un año o más (el 2 de julio del 2000 podría estar marcando la fecha clave), desde hace algunas semanas disponemos de dos piezas de información indispensables para realizar tal evaluación: los resultados detallados y definitivos del XII Censo General de Población y Vivienda del 2000 y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos del 2000 (ENIGH2000). En las pasadas entregas de esta columna (6 y 20 de julio) he analizado algunos de los datos fundamentales de estas fuentes y de algunas otras. En la primera de ellas ("Bienestar Social en México al fin del Milenio") analicé la evolución, desde 1970 a la fecha, de las magnitudes de las pobrezas educativa, de vivienda y sus servicios. En la segunda de ellas ("Ingreso de los hogares al fin del milenio") analicé la evolución de los ingresos de los hogares, contrastando los resultados a partir de la ENIGH2000 y de las cuentas institucionales del Sistema de Cuentas Nacionales. Hoy continúo esta línea de análisis abordando lo que junto con los distinguidos profesores Sen y Desai he llamado el progreso social ( véase Meghnad Desai, Amartya Sen y Julio Boltvinik, Índice de Progreso social. Una Propuesta, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, México, 1998, 148 pp.).

### El progreso social

En el citado libro propusimos un sistema de evaluación del progreso social que superara las limitaciones del PIB per cápita y se centrara en el bienestar de la población. El sistema de evaluación tiene dos componentes: el Conjunto de

Oportunidades para el Bienestar Social (COBS) y el Conjunto de Realizaciones. Yo desarrollé el primer componente, concebido como la medición de las potencialidades que, para el desarrollo humano, brinda la sociedad. El profesor Desai desarrolló el segundo, que aspira a medir los logros y privaciones efectivamente alcanzados, tanto en la calidad como en la cantidad de la vida, con el nombre de índice de bienestar vital. Lo que hoy presento es la parte fundamental del COBS aplicado para México en el periodo 1980-2000.

Para el desarrollo del conjunto de oportunidades partí de las siguiente premisa que compartieron mis coautores en gran medida: "Cualquier indicador de desarrollo debería revelar lo que expresa el PIB (a pesar de sus limitaciones): cuántos medios de bienestar somos capaces de producir -o estamos produciendo actualmente-, cuánto hemos avanzado en arrancar a la naturaleza lo que necesitamos, cuánto nos hemos apartado del reino de la escasez para entrar en el de la abundancia" (p. 55). El desarrollo del índice estuvo guiado por los siguientes lineamientos metodológicos: 1) debemos empezar con el PIB per cápita; 2) debemos tomar en cuenta la cantidad de trabajo necesario para generar el PIB, o su inverso, el tiempo disponible para el trabajo doméstico, la educación, la recreación y el descanso; 3) debemos introducir la dimensión distributiva (cómo están distribuidos los medios en la sociedad).

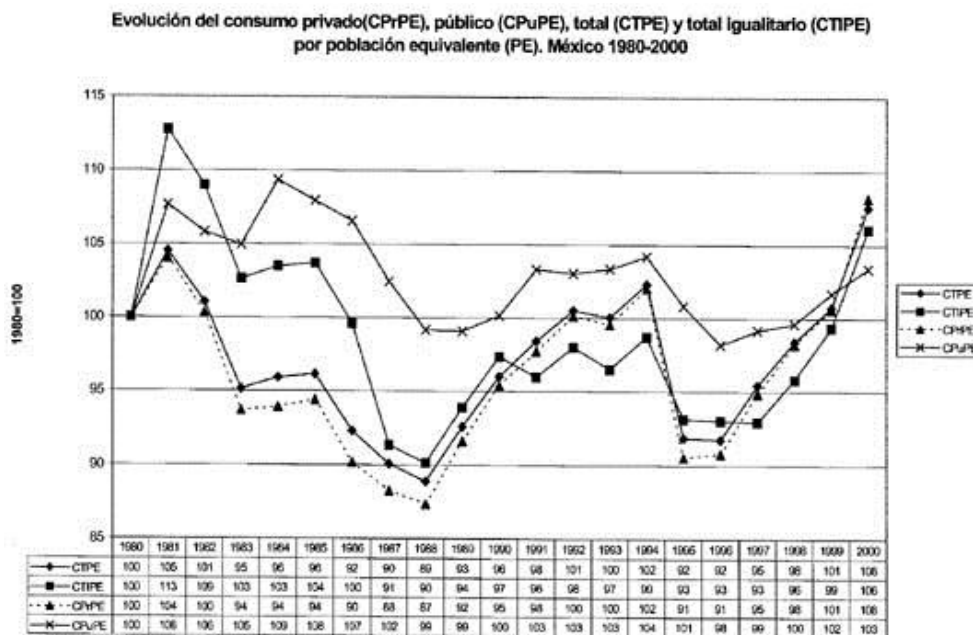
### **¿Ingreso nacional Disponible o Consumo Total?**

La aplicación práctica la he venido haciendo (véase, por ejemplo, Julio Boltvinik, "Welfare, inequality and poverty in México", ponencia presentada al 35 Congreso del International Institute of Sociology, Cracovia, Polonia, julio del 2001) a partir no del PIB per cápita sino del Ingreso Nacional Disponible (IND) por varón adulto equivalente. El IND es mejor indicador que el PIB porque excluye el ingreso de los no residentes en el país y el consumo de capital (la depreciación). El IND es igual al consumo privado (es decir, al que llevan a cabo los hogares y las instituciones no lucrativas que están a su servicio) más el consumo público (el gasto gubernamental, excluyendo la inversión) y el ahorro neto. Dado que la incidencia del ahorro neto en el bienestar es indirecta y a mediano plazo (en la medida que se transforme en inversión) en los cálculos que hoy presento he preferido excluirlo, lo cual me permite quedarme con el concepto de consumo total (que muchos economistas defenderían como el mejor indicador de bienestar).

Medir los medios disponibles (tamaño del pastel) por adulto o por varón adulto equivalente permite homogeneizar la unidad de necesidades, ya que los bebés, por ejemplo, tienen menores necesidades que los adultos. Así el consumo total por población equivalente expresa la disponibilidad de medios directos de bienestar por persona equivalente.

Para medir la distribución utilizo el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso de los hogares. Para poder construir la serie desde 1980 (año para el cual utilicé los datos de la ENIGH de 1977) fue necesario adoptar el Gini del ingreso monetario y no del ingreso total, porque la ENIGH77 sólo proporciona el monetario.

El cobs tal como lo he planteado en otras ocasiones incluye indicadores de tiempo disponible y de educación (uno de logros medios y otro de distribución para cada uno). Estos cálculos, sin embargo, no los he actualizado para el 2000 por lo cual no los presento en esta ocasión.



### Oportunidades estancadas

La grafica presenta la evolución de cuatro indicadores, año con año, en el periodo 1980-2000: 1) el consumo total (consumo privado más consumo público) por población equivalente (CTPE); 2) el consumo privado por población equivalente (CPPrPE); 3) el consumo público por población equivalente (CpuPE); y 4) el consumo total igualitario por población equivalente (CTIPE), que se obtiene multiplicando el CTPE por la igualdad en la distribución, que es igual a  $(1-G)$ . Salvo la omisión del tiempo libre y de los logros educativos, el CTIPE refleja la evolución de las oportunidades para el bienestar social.

El valor de cada indicador en 1980 se ha hecho igual a 100. El valor en cualquier año es la comparación con el valor en 1980, de tal manera que los valores mayores a 100 expresan que en ese año el indicador fue más alto que en 1980.

La evolución del consumo público por población equivalente es diferente que la de su similar privado. Mientras CPPrPE cae muy por debajo de 100 en prácticamente toda la década de los ochenta, no ocurre lo mismo con el CpuPE cuyo valor más bajo es 99 durante dos años. El indicador privado muestra mayores fluctuaciones y tiene una muy fuerte recuperación en los últimos tres años que lo hace cerrar por arriba del consumo público. Podríamos resumir esta diferencia diciendo que el mercado ha sido más vulnerable a las crisis que el Estado.

El consumo total por población equivalente cierra en 108, sólo 8 por ciento por arriba del valor en 1980 y menos de 3 por ciento por encima de 1981. Diecinueve años para un crecimiento en los medios de 3 por ciento por persona equivalente es un logro muy magro y que se explica por el crecimiento muy fuerte en el 2000, ya que en 1999 su valor era todavía de 101, por debajo del valor de 1981. La economía mexicana ha sido incapaz de crecer, lo cual es particularmente grave si tomamos en cuenta que el entorno externo, particularmente el crecimiento de la economía estadounidense, fue notablemente favorable, y excepcional, en la década de los noventa, en la cual el CTPE creció en sólo 12.5 por ciento.

Cuando además introducimos la dimensión distributiva, llegando así a nuestro indicador final (salvo las omisiones antes mencionadas) de oportunidades para el bienestar, es inevitable concluir que las oportunidades para el bienestar son hoy

menores en más de 6 por ciento a las de 1981. El CTIPE del año 2000, si bien es 6 por ciento superior al de 1980, está por debajo en siete puntos del nivel de 1981. Pero más importante aún, se mantuvo por debajo del nivel de 1980 desde 1986 hasta 1999. En toda la década de los noventa el CTIPE crece en 9.3 por ciento, la mayor parte del mismo logrado en el año 2000, ya que en 1999 todavía era sólo 2 por ciento mayor al valor de 1990. Las expectativas para un modelo que fue incapaz de hacer crecer las oportunidades para el bienestar social en una década excepcional del entorno mundial, son muy graves ahora que ese entorno se deteriora rápidamente.

### **¿ES VIABLE LA BANCA SOCIAL?**

La banca social, pieza central de la política de lucha contra la pobreza de Vicente Fox, puede ser entendida como las formas innovativas, dirigidas a pequeños productores, de la banca de desarrollo. Esta venía siendo estigmatizada en los círculos de las instituciones financieras internacionales, especialmente en el Banco Mundial, hasta hace poco. Como parte del ataque generalizado a la intervención del Estado y, de hecho actuando como vanguardia de éste, la llamada Escuela de Ohio desarrolló los planteamientos que le dieron sustento argumental al ataque contra la banca de desarrollo en el ámbito rural. No sería extraño que el desmantelamiento casi total del Banco Nacional de Crédito Rural que se instrumentó en México en los años 80, haya sido influida por esta corriente de pensamiento que fue adoptada por el Banco Mundial. Hoy examino los argumentos de esta escuela y la forma en que han sido rebatidos por David Hulme y Paul Mosley. (Véase Recuadro 1).

### **¿Por qué existe la banca de desarrollo?**

Otra manera de frasear esta pregunta es ¿por qué el mercado no ha sido capaz en los países subdesarrollados de financiar el desarrollo de los pequeños productores? Como señalan Hulme y Mosley (HM) "Mientras más baja uno en el espectro del ingreso, más difícil se vuelve financiar la inversión con préstamos bancarios, y las empresas de los pobres -tanto en el medio rural como en los barrios populares suburbanos- generalmente no tienen acceso a él". (p.1, vol.1).

Dos son los problemas que, según la bibliografía, explican que los mercados de crédito para pequeños productores pobres no existan: 1) el problema de selección (screening) entre deudores potenciales que las instituciones no conocen, que no llevan registros de sus operaciones, ni de sus planes de negocio, que nunca han recibido créditos y que solicitan sumas muy pequeñas. El asunto básico es cómo distinguir entre los buenos y los malos solicitantes, en términos personales y de su proyecto productivo. 2) El problema de recuperación del crédito (enforcement), dado que los pobres no pueden ofrecer garantías colaterales.

### **La Escuela de Ohio ataca la banca de desarrollo**

Para llenar el hueco creado por estos dos problemas, se creó la banca de desarrollo orientada a los pequeños productores en muchos países desde los años 30. En el caso de nuestro país, los diferentes bancos agrícolas y ejidales que se fundieron posteriormente en el Banco Nacional de Crédito Rural. En 1973 la agencia estadounidense de ayuda externa al desarrollo (USAID), pone en marcha la reacción contra la banca de desarrollo, con su informe Spring Review of Agricultural Credit.

Según nuestros autores, las ideas que se gestaron en esta contrarrevolución están firmemente enraizadas hoy en la mayor parte de las instituciones financieras del mundo, y son conocidas como la Escuela de Ohio (EO), en honor de los autores de la Universidad Estatal de Ohio que le dieron sustento intelectual. Los postulados de la EO se presentan en el Recuadro 2. "Es tentador, señalan HM, considerar a la Escuela de Ohio como el componente financiero rural, y de hecho como la vanguardia de la contrarrevolución en la teoría del desarrollo que dominó el debate de política en los países en desarrollo a lo largo de los años 80 y que ha provisto la munición intelectual para el asalto llevado a cabo por el Banco Mundial en las estructuras de intervención estatal durante ese periodo" (p.3, vol.1). La rama dura de la EO sostiene que cualquier banco de desarrollo que no obtenga ganancias debe ser cerrado, como sostuvo el Banco Mundial en su Informe sobre el Desarrollo Mundial en 1989.

**Recuadro 1. David Hulme y Paul Mosley. *Finance Against Poverty* ("Financiamiento contra la pobreza"). Routledge, Londres. 1996. dos volúmenes.**

Obra encabezada por un economista (Mosley), de la Universidad de Reading y un geógrafo humano (Hulme), de la universidad de Manchester, ambas en la Gran Bretaña, el libro es el resultado de un proyecto de investigación en el cual se examinaron experiencias innovativas de banca social (microcréditos) en siete países subdesarrollados: Bangladesh, Bolivia, India, Indonesia, Kenya, Malawi y Sri Lanka. El primer tomo presenta de manera integrada las conclusiones obtenidas del conjunto del proyecto, y las contrasta con los planteamientos teóricos y conceptuales de la Escuela de Ohio, mientras el segundo incluye los informes de cada estudio de caso.

### **Crítica a la Escuela de Ohio**

La primera crítica a los postulados de la Escuela de Ohio que se presentan en el Recuadro 2 es que su supuesto sobre la existencia de un crédito informal competitivo es empíricamente falsa. Cuando existen, y en la mayor parte de las situaciones no existen, son mercados monopólicos. Por tanto, "es poco sincero proponer cerrar tales instituciones esperando que el sector privado ocupe el hueco", ya que esto no va ocurrir dada la presencia de los problemas de selección y de recuperación antes mencionados.

La ausencia de información (que está detrás del problema de selección) sobre los buenos y malos deudores, es superada gracias a los altos riesgos incurridos por las instituciones pioneras, que así reducen el riesgo para las siguientes. Esta generación de información justifica un subsidio a las instituciones pioneras de crédito, ya que generan lo que los economistas llaman una externalidad (un beneficio del que se apropian otros). La EO ignora esta externalidad y se opone dogmáticamente a todo subsidio.

La EO justifica su ataque a la banca de desarrollo en un argumento apriorístico de tipo microeconómico, según el cual si se fija la tasa de interés el monto total del crédito otorgado disminuye en relación con el monto óptimo que se obtendría si no hubiese intervención, y en las altas tasas de atrasos en los pagos. Según HM ambos argumentos dejan a un lado la pregunta fundamental, que no es la rentabilidad de las instituciones, ni la cantidad de crédito que otorgan, sino el beneficio derivado de los recursos asignados. Los datos de rendimientos observados que reporta el Banco Mundial muestran que los proyectos de crédito rural obtuvieron la tasa más alta de los fondos asignados por el Banco entre 1960 y 1980: 28.5 por ciento anual. Para 1993 el Banco Mundial había cambiado su postura. Empezaba a aceptar que los

proyectos de crédito rural deberían evaluarse por sus objetivos originales y no por sus tasas de cumplimiento.

En conclusión, la resistencia de la EO de someter sus juicios a la eficacia observada de la banca de desarrollo, juzgando su desempeño por los resultados obtenidos muestra que más que una corriente de pensamiento científico es una congregación de la fe.

### **Banca social innovadora**

Para ser exitosa, la banca social debe 1) asegurar que grandes números de pobres reciban créditos; 2) desarrollar un mecanismo para distinguir los buenos de los malos deudores (en términos de personalidad y de proyectos); y 3) diseñar incentivos (en ausencia de garantías colaterales) para recuperar los créditos. Las instituciones innovadoras han usado diversas técnicas para reconciliar la productividad y el impacto redistributivo con la sustentabilidad financiera. Esto ha dado lugar a una bibliografía muy entusiasta. HM comentan que "surge así una ruta ideal (dream ticket) al desarrollo, que combina los objetivos de eficiencia de la nueva derecha con las preocupaciones de bienestar de los que están a la izquierda del centro" (p.11). Pero este optimismo requiere comprobarse empíricamente de manera más sólida. Para ello Hulme y Mosley llevaron a cabo su proyecto para evaluar cuáles de las innovaciones de la nueva banca social generan beneficios mayores a los costos. Otra pregunta importante que debe contestarse es si la reducción de la pobreza y el desempeño financiero de la banca son objetivos conflictivos o complementarios.

### **Conclusiones de Hulme y Mosley**

Como resultado del análisis comparativo que realizaron en las instituciones innovadoras de los siete países, los autores llegan a las siguientes conclusiones en materia de las relaciones entre reducción de la pobreza e impacto en el ingreso total. Todos los esquemas analizados aumentaron el ingreso de los prestatarios dejando fuera de toda duda la viabilidad de la banca social. Los autores "se inclinan por la conclusión del IFAD (Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola, por sus siglas en inglés) en el sentido de que el crédito es la principal arma contra la pobreza rural, en el sentido que (haciendo a un lado la reforma agraria que consideran inviable en la mayor parte de los países, es la única que coloca un bien de capital tangible en manos de los pobres, y la inversión en equipo es todavía la clave del desarrollo (p.202). Más adelante señalan: "Lo que ha sido establecido fuera de toda duda, sin embargo, es que la opción de prestar en el fondo del mercado de capitales (a los pobres) existe y no se trata de un hoyo negro financiero. Al contrario de la sabiduría convencional de hace 10 años, es posible establecer instituciones de crédito que, dada la opción entre impacto en la pobreza o en el crecimiento, escojan el primero y aún así sean viables financieramente: la cuerda floja puede cruzarse" (p. 206).

Sin embargo, los mayores incrementos porcentuales de ingresos observados en los estudios de caso fueron para las personas que ya tenían más altos ingresos antes del crédito. Es decir, los esquemas beneficiaron más a los menos pobres (o más ricos) y tuvieron dificultades para llegar a los más pobres. Al parecer habría límites, que los autores denominan la frontera de posibilidades de impacto, en la reducción de pobreza y aumento de ingresos que se puede lograr. Es decir, si se quiere maximizar el impacto en ingresos, se reduce el impacto en la pobreza y al revés. En este sentido hay una compensación (trade-off) entre crecimiento y equidad y entre crecimiento y reducción de la pobreza. Recordemos que los créditos analizados son

básicamente agrícolas. En éstos los proyectos de alto rendimiento suelen estar asociados con un mayor riesgo (en términos de pérdidas de cosecha) y los más pobres son evasores de riesgo porque va en juego su sobrevivencia. Por tanto, optan por proyectos pequeños, que protegen su fuente de ingresos, pero que tienen rendimientos muy bajos. Cabría preguntarse si lo mismo pasa en el medio urbano.

Los autores muestran que los bancos que tuvieron mejor desempeño financiero (menor porcentaje de créditos vencidos) tuvieron un mayor impacto en el ingreso para niveles similares de pobreza de los clientes. El mejor desempeño obedece a tres rasgos de estos bancos: tasas de interés de mercado, sistemas de captación de ahorros y sistemas intensivos de cobranza. Las tasas de interés de mercado (no subsidiadas) y la cobranza intensiva sirven para cribar los proyectos de bajo rendimiento. (p.180-194).

**Recuadro 2. La Escuela de Ohio**

Sus miembros más conocidos son: Dale Adams, Carlos Cuevas, Gordon Donald, Claudio González-Vega y J.D. von Pischke, éste último ubicado en el Banco Mundial y figura clave para llevar las ideas del grupo a la práctica operacional del Banco. Sus tesis principales (tal como las sintetizan FHM) son:

- 1) El papel del crédito es facilitar el desarrollo y no encabezarlo. Debe por tanto ser provisto sólo para enfrentar necesidades existentes. Es decir, rechaza la función de fomento del crédito. Incluso ha llegado a sostener que el crédito "no es una herramienta efectiva para ayudar a la mayoría de los pobres a mejorar su condición económica".
- 2) Las necesidades de crédito existentes pueden ser atendidas por las instituciones informales existentes (prestamistas, tandas, asociaciones de crédito, proveedores, familiares, amigos), que tienen costos más bajos y prácticas más flexibles que la banca de desarrollo.
- 3) Importancia crucial de la movilización de los ahorros por razones de disciplina y para que las instituciones conozcan mejor a su clientela.
- 4) Las instituciones gubernamentales de crédito terminan parviéndose por el poderío político de sus clientes, lo que los lleva a condonar créditos.
- 5) No se debe focalizar (dirigir) el crédito a sectores específicos, tipos de actividad económica o grupos socioeconómicos.
- 6) No se debe subsidiar el crédito de ninguna manera.

Los autores, sin embargo, se ven entrapados, en mi opinión, al abordar el asunto de la focalización de los créditos hacia los pobres. Argumentan, por una parte, que la mejor forma de focalización no es la directa (excluir a los que no son pobres con alguna prueba de los recursos de que disponen), sino el otorgamiento de créditos muy bajos, que desalienta sólo a los menos pobres. Pero el costo administrativo de éstos es más alto y, para resolver este problema proponen cobrar tasas de interés más alta a los préstamos pequeños, reduciendo con ello el impacto en el ingreso neto de los pobres. Por último, recomiendan reducir los llamados costos de transacción (costos de transporte, pérdida de producto, transmisión de información) de los prestatarios potenciales. Un procedimiento para ello son los servicios bancarios móviles.

Las instituciones de microcréditos innovadoras han logrado lo que muchos pensaban era imposible hasta hace unos 10 años: prestar a los pobres. El microcrédito a los pobres sigue siendo como caminar en la cuerda floja. Es muy fácil caer en dos desviaciones: prestar a los no pobres o incurrir en fracaso financiero. Según los autores no hay diferencias significativas en el desempeño y el impacto entre las instituciones que prestan a individuos, las que prestan a grupos solidarios y las que lo hacen a grupos cooperativos. Esto merece mayor análisis, lo que haremos en próximas entregas. Encontraron que el campo está dominado por organizaciones no lucrativas, que el grado de intervención estatal no está correlacionado con el éxito, y que hay una ausencia casi total de operadores comerciales.

## LA POLÍTICA SOCIAL EN EL PEF 2001

### Importancia del gasto social.

Expresado en pesos de 2001, lo que el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2001 (PPEF de aquí en adelante) clasifica como gasto social será de casi 566 mil millones de pesos, 4.7 por ciento superior en términos reales que el del año pasado. Con ello se alcanzará la proporción más alta (61.5 por ciento) que el gasto social haya representado del gasto programable. Debe señalarse, sin embargo, que en el presupuesto aprobado del 2000 la participación que habría de alcanzar el gasto social fue marcada en 61.5 por ciento, por arriba de la de 2001. Pero el gasto social ejercido este año fue de sólo 59 por ciento del programable ejercido. El gasto social per cápita llegaría en 2001 a 5 mil 741 pesos, 3.4 por ciento más que el ejercido en 2000 y el más alto en la historia del país. Sin embargo, el gasto social no representará en el año 2000 la proporción (9.22 por ciento) más alta del PIB en la historia reciente del país, ya que en 1999 alcanzó 9.37 por ciento. Como se aprecia, no hay cambio sustancial en la magnitud del gasto social. Esto lo atribuye el capítulo III, denominado Desarrollo Humano, de la exposición de motivos, a las restricciones impuestas por el marco fiscal vigente.

Al igual que en el PEF del año 2000, el gasto social se clasifica en dos vertientes: las "acciones amplias, dirigidas a la población en general", y las "acciones dirigidas a la población en pobreza extrema". En las acciones amplias se incluyen educación, seguridad social, salud, capacitación laboral y vivienda. En las dirigidas se incluyen "desarrollo humano" (hasta el 2000 se denominaba "capital humano"), productividad y empleo, e infraestructura social básica. Los recursos para las primeras aumentarán, según el PPEF, en 3.9 por ciento, y para las segundas en 11.8. Con este mayor incremento, las acciones dirigidas representarán 11.1 por ciento del gasto social, cuatro décimas de punto porcentual más que en el PEF aprobado de 2000.

### Educación

El gasto educativo del estado ascendería a casi un cuarto de billón de pesos (246 mil millones). En 2001 aumentaría, según el PPEF, en 5.4 por ciento en términos reales respecto al nivel ejercido en 2000. Cuando se le compara con el PIB, el presupuesto educativo solicitado es el 4 por ciento, tres centésimas más que el ejercido en este año (3.97 por ciento), pero 11 centésimas menos que el contenido en el PPEF 2000 (4.12 por ciento). Sorprende el escaso detalle con el que se presenta, en la exposición de motivos, el gasto educativo. A diferencia del PPEF 2000, en la exposición de motivos del PPEF 2001 no se desagrega el presupuesto por niveles educativos. No hay una sección, como el año anterior, sobre educación superior y posgrado, ni una sobre educación media superior. La lectura de esta parte del PPEF, única sección donde se argumentan las propuestas, no permite saber qué pasa con la asignación de recursos para los diferentes niveles educativos.

De los aspectos más generales, el texto de la sección de educación pasa a los programas que llama innovadores, donde se encuentran algunos de los aspectos reiterados por Fox a lo largo de su campaña, en el periodo de transición y en su mensaje de toma de posesión. Se propone crear el consejo nacional para la educación permanente y asignarle 200 millones de pesos. Sin embargo, no queda claro qué hará que no haga ya el INEA, que seguirá operando. La enseñanza orientada a abatir el rezago educativo de los adultos debe clasificarse como "acción dirigida" y no como acción amplia, como lo hace el PPEF, ya que, por definición, no



está orientada a la población en general, sino solamente a la que sufre de pobreza educativa.

Por otra parte, se crea el Sistema Nacional de Becas y Créditos Educativos, del cual el programa nuevo es el de créditos, del cual no se dice cómo operará, quién recibirá los créditos, ni a qué tasa de interés. Tampoco se dice si serán préstamos de manutención o para pagar las colegiaturas de universidades privadas (o públicas aumentadas). El PPEF presenta los créditos como algo necesario para que los jóvenes no abandonen el ciclo educativo, tal como lo ha argumentado el Presidente, quien ha insistido que este sistema asegurará que "ningún joven se quede sin estudiar por falta de recursos". La pregunta que cabe hacer aquí es si la idea de préstamos educativos está asociada a las declaraciones de Luis Pazos, flamante y sorprendente presidente de la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados, quien dijo que como no hay suficientes recursos para satisfacer las necesidades de la educación superior, las universidades públicas deberían aumentar sus cuotas (La Jornada, 20/12/00). El tema de los créditos educativos los he abordado antes ("Cuotas y neoliberalismo", Economía Moral, La Jornada, 17/03/00) en el contexto de la discusión del aumento de cuotas que desató el conflicto de la UNAM. En aquella ocasión señalé: "El argumento neoliberal a favor de las cuotas es que aumentaría la equidad al hacer pagar a los ricos (que se supone son la mayoría de los estudiantes universitarios). Pero esto supone al menos el otorgamiento de becas a los pobres talentosos. La experiencia muestra que no todos los estudiantes pobres talentosos reciben becas. Aún más, las calificaciones que se suelen exigir para una beca están muy por arriba de las calificaciones mínimas aprobatorias. De esta manera, el rico podría continuar estudiando con seises, mientras que el pobre requeriría nueves. El rico, además, tendría acceso a educación correctiva o compensatoria, y el pobre no. Algunas de estas dificultades son enfrentadas por los neoliberales a través de préstamos estudiantiles que cubren las cuotas y los gastos de sostenimiento del estudiante. El aspecto positivo de estos préstamos es que disocian del ingreso familiar la capacidad de enfrentar los costos educativos. También mejoran la equidad intergeneracional, ya que pagan los propios estudiantes y no sus padres. Sin embargo, los costos de obtener un préstamo y, por tanto sus riesgos percibidos, son positivos. Dado que los pobres son más adversos a los riesgos y tienen un costo de oportunidad más alto, usan los préstamos menos. Incluso en este caso habría efectos negativos en la equidad. Adicionalmente, el sistema de préstamos no resuelve el problema de escasez de fondos presupuestarios a corto y mediano plazos, puesto que los préstamos requieren un periodo largo para ser recuperados (a menos que sean otorgados por el sector privado)".

Si los préstamos fuesen, como en su momento los libros de texto gratuitos, los desayunos escolares y las becas educativas del Progreso, apoyos auténticos para que los pobres puedan aprovechar la oferta educativa, el comentario anterior perdería toda pertinencia. Sin embargo, si se le concibe como parte de un planteamiento para financiar la educación cobrando cuotas más altas, tendría plena vigencia. De cualquier modo, con el magro fondo que se le asigna durante 2001, 300 millones de pesos, no podrá tener un impacto significativo.

Hay, por último, un par de acciones dirigidas a mejorar la calidad educativa. Por una parte, el Programa Nacional de Escuelas de Calidad, que recibe 400 millones de pesos y, por la otra, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, de nueva creación, que recibe 100 millones de pesos.

El paquete de programas innovadores en educación que he repasado en los párrafos precedentes corre el peligro de dispersar fondos (un total de mil 300

millones) en varias pequeñas bolsas que terminen por tener un efecto muy pequeño. Algunas pueden terminar gastando la mayor parte de sus recursos en personal y en oficinas que dupliquen tareas.

### **Salud**

El presupuesto de salud para el año próximo sería, según el PPEF, de 153 mil millones, 4.5 por ciento más que el ejercido en 2000, y representaría 16.6 por ciento del gasto programable, contra 16.1 por ciento en 2000. Igual que en educación, el texto se concentra en los llamados programas innovadores. En este caso se clasifican como tales los de Cruzada por la Calidad, el de Salud Mental y Adicciones, el de Comunidades Saludables y el de Salud para Todos. En este último caso, el texto del capítulo III, "Desarrollo Humano", de la exposición de motivos del PPEF, argumenta: "La población del país que asiste a las clínicas públicas y no recibe servicios médicos a la altura de sus expectativas busca atención en otras instituciones a un costo mayor, lo que en ocasiones significa sacrificios considerables para su situación económica. De ahí que, por razones de equidad, sea preciso ofrecer la atención médica a todos los ciudadanos, independientemente de su capacidad de pago, mediante seguros médicos familiares que brinden protección a la familia contra gastos catastróficos y a la vez aseguren el sano financiamiento social de la prestación de servicios" (pp. III.39 y III.40, Exposición de Motivos).

Otra vez, al igual que con el sistema de créditos, no se especifica el funcionamiento del programa. Si es protección financiera a los descontentos del servicio público de salud que actualmente gastan en medicina privada, parece que los seguros médicos familiares serán seguros de gastos médicos mayores con instituciones privadas, subsidiados por el Estado. Si es "para todos", ¿será acaso el anuncio de un programa de desmantelamiento de la prestación de servicios por el IMSS y su sustitución por seguros pagados por el Estado para tener acceso a servicios privados? ¿La subrogación convertida en protección financiera? En todo caso, el texto parece deliberadamente ambiguo. A este programa se le asignan 300 millones de pesos para una meta de cobertura de 300 mil familias en el primer año.

La forma en la que se presentan los programas en el PPEF, resalta la necesidad de reglamentar los contenidos del PPEF que el Ejecutivo federal presenta a la Cámara de Diputados. Esta no puede aprobar iniciativas de nuevos programas que no están explícitamente detallados. Ya en otra ocasión he propuesto reglamentar los informes presidenciales. El Ejecutivo no puede presentar documentos tan importantes para la vida democrática del país como desee hacerlo, omitiendo el detalle de programas cuando lo desee o le convenga. Para asignar recursos a programas, los diputados deben conocer con toda precisión en qué consisten.

### **Seguridad social**

El texto que se refiere a la seguridad social es una buena ilustración de los grados de libertad permisibles y no permisibles en un documento de la importancia nacional del Presupuesto de Egresos de la Federación. El texto hace una apología, fuera de lugar y de tiempo, de la reforma del IMSS de 1997. Pretende mostrar sus efectos positivos en el empleo y en el ahorro y vuelve a hacer, como lo hizo el mismo autor en PPEF recientes, una apología de los enormes subsidios que la reforma obliga al gobierno federal a otorgar a trabajadores y a empresas. El cálculo del texto es que la reforma abarató en 20 por ciento el costo de contratación de la mano de obra. Súmese esto a la política salarial que deterioró en 25 por ciento las percepciones

durante el gobierno de Zedillo, y se tendrá una idea del impulso gigantesco a las ganancias de las empresas que se estableció durante el gobierno pasado por la vía de abaratar el costo de la mano de obra.

Para 2001 el costo adicional de la reforma para el sector público, que el texto presume con gran detalle, es la friolera de 68 mil millones de pesos, 1.1 por ciento del PIB. Cifra 9 por ciento mayor que todo el gasto en programas clasificados como de lucha contra la pobreza.

En anteriores PPEF, la subsecretaría de Egresos de Hacienda y en foros académicos y de otra índole, el ex subsecretario Levy, han presentado el subsidio al IMSS como un subsidio a los pobres urbanos. En primer lugar, como lo muestra su propia gráfica III.14, las aportaciones de las empresas se disminuyeron en 21 puntos porcentuales de las aportaciones totales, mientras las de los trabajadores se disminuyeron en 10 puntos porcentuales, por lo cual poco más de las dos terceras partes del subsidio fue para las empresas. Además, como lo mostré en una entrega anterior ("¿Quiénes son los pobres?", Economía Moral, La Jornada, 22/09/00), la población que tiene cobertura de la seguridad social no es la más pobre del país. Mientras 55.6 por ciento de las personas sin cobertura de la seguridad social son indigentes (los más pobres), entre los asegurados y derechohabientes esta proporción es de sólo 11.2 por ciento.

Mientras se presumen estos derroches, se desaparece el Fondo de Habitaciones Populares (Fonhapo) y todo el presupuesto de vivienda con posibilidades de beneficiar a los pobres se reduce a 801 millones de pesos (programa VIVAH). Lamentablemente el espacio se me ha agotado, por lo cual será hasta la próxima entrega cuando aborde el manejo que el PPEF hace de los programas dirigidos a la lucha contra la pobreza.

## BIENESTAR SOCIAL EN MÉXICO AL FIN DEL MILENIO

### Nueva Información

En las últimas semanas se han hecho públicas dos fuentes muy valiosas para el análisis del bienestar y de la pobreza en México, ambas con datos referidos al año 2000. Por una parte, la información definitiva del XII Censo General de Población y Vivienda, que se ha puesto a la venta en forma de disco compacto y de tres tomos. En el disco compacto, además de las tabulaciones contenidas en los tres tomos, se incluyen las tabulaciones por entidades federativas, desagregadas por municipio. Se trata del adelanto de los tomos por entidad federativa que no se han publicado todavía. Además, el disco compacto contiene la base de datos del cuestionario ampliado, que se aplicó a uno de cada 10 hogares aproximadamente. Se trata de la más detallada base de datos de la que haya dispuesto el público en general en nuestro país. Un archivo gigantesco que cubre 2.2 millones de habitantes. Por otra parte, las tabulaciones de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH2000) han sido colocadas en el portal electrónico del INEGI, aunque la base de datos no se ha puesto a disposición del público.

Las dos fuentes, junto con la Encuesta Nacional de Empleo (tanto la que cubre 48 ciudades y que lleva el apellido urbano, como la que cubre todo el país), serán elementos privilegiados para evaluar el estado de la nación en lo social. Para realizar el diagnóstico que el Plan Nacional de Desarrollo no realizó. En la presente entrega

comienzo un análisis de estas fuentes, cuya riqueza requerirá de mucho trabajo por parte de muchos investigadores e instituciones.

### **Las necesidades básicas 1970 2000**

En el cuadro 1 presenté una actualización de la trayectoria de satisfacción de las necesidades básicas en México desde 1970 al 2000. Se trata de cinco observaciones en el tiempo, en casi todos los casos, basadas en cuatro censos de población y vivienda, y en el conteo de población de 1995. En varios trabajos previos<sup>63</sup> he venido actualizando una parte de los diagnósticos originalmente llevados a cabo por Coplamar<sup>64</sup> (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados). En particular he estado actualizando una parte de los diagnósticos referidos a educación, vivienda, servicios de la vivienda, salud y seguridad social.

No he actualizado los diagnósticos de alimentación que en Coplamar se basaron en el procesamiento de la parte de gasto alimentario de la ENIGH<sup>77</sup>, convirtiendo el gasto en cantidades de alimentos (interpretadas como ingestas de los hogares) y éstas en nutrientes, identificando así a la población cuya ingesta no le permite satisfacer sus necesidades nutricionales. Hasta donde estoy enterado, nadie ha continuado con esta línea de trabajo. Los cálculos de índices de marginación por municipio se ha convertido en tarea institucional del Consejo Nacional de Población (Conapo). En cuanto a los análisis que se presentaron en *Macroeconomía de las Necesidades Esenciales*, Enrique Hernández Laos ha realizado diversos trabajos en la línea analítica que explora las posibilidades macroeconómicas de satisfacción de las necesidades esenciales de la población, mientras yo he llevado a cabo diversas tareas en relación con la revisión de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales, cuyo costo constituye la línea de pobreza.

### **Evolución Paradójica de las pobrezas**

Antes de analizar los datos del cuadro 1 conviene recordar lo que he señalado en anteriores ocasiones. En los periodos de crisis hemos observado que mientras la pobreza por ingresos (población que vive en hogares cuyo ingreso per cápita es menor que la línea de pobreza) crece rápidamente, lo que podríamos llamar las pobrezas específicas (pobreza educativa, de vivienda, de servicios de la vivienda y de salud y seguridad social) ha continuado bajando. Esta paradoja la he explicado, básicamente, porque la satisfacción de estas necesidades no depende del ingreso de los hogares, que son los inmediatamente afectados por las crisis.

### **Pobrezas educativas**

La evolución de las pobrezas educativas consideradas en el cuadro es hacia la baja durante casi todo el periodo analizado. Sin embargo, es evidente que el ritmo de disminución es mucho más rápido en la década de los setenta que en las dos siguientes. Por ejemplo, la pobreza promedio que era de 53.6 por ciento en 1970

---

63 Julio Boltvinik, "Condiciones de vida y niveles de ingreso en México, 1970-1995" en José Antonio Ibáñez Aguirre (coord.), *Deuda externa mexicana: ética, teoría, legislación e impacto social*, Universidad Iberoamericana, Plaza y Valdés Editores, México, 1998, pp. 251-395. También puede verse Julio Boltvinik, "Articulación entre las políticas económica y social en México 1970-1995. hacia una tipología de periodos", en Rolando Cordera y Alicia Ziccardi (coordinadores), *Las políticas sociales en México al fin del milenio*, Miguel Ángel Porrúa y UNAM, México, 2000, pp. 583-606.

64 Véase Coplamar, *Serie Necesidades Esenciales en México*, Seis volúmenes; *Alimentación, Educación, Salud, Vivienda, Geografía de la Marginación, Macroeconomía de las necesidades esenciales*, Siglo XXI editores, 1982-1983, actualmente en quinta edición.

disminuye 20 puntos porcentuales en la primera década, sólo 6 puntos en la segunda y 8.5 en la tercera.

Esto ocurre así en la indigencia educativa de adultos (población sin instrucción), en el promedio ponderado de adultos y en la pobreza educativa de menores, siendo éste el caso más espectacular. En efecto, la inasistencia de menores a la primaria cae desde 36 a 13.5 por ciento en la primera década (es decir se reduce casi a la tercera parte), se estanca en los años ochenta (sólo pasa de 13.5 a 13.1 por ciento), vuelve a caer muy rápido en la primera parte de los años noventa y vuelve a un cambio lento en la segunda parte. De cualquier manera, el cambio en 30 años es espectacular: de no asistir a la escuela 36.1 por ciento de los menores en 1970, sólo deja de hacerlo 5.4 por ciento en el 2000.

### **Pobrezas de vivienda y sus servicios**

En esta materia he evaluado el hacinamiento o pobreza del espacio habitacional y la dotación de servicios en la vivienda. El promedio de ambos grupos de indicadores evoluciona desde una pobreza de 48.5 por ciento a una de 21.4 por ciento. El avance, otra vez, es mucho más rápido en los años setenta, bajando la pobreza en este decenio 15 puntos porcentuales, mientras en los dos siguientes juntos baja sólo 12 puntos porcentuales.

### **Pobrezas de salud y seguridad social**

Hasta aquí los datos provenientes de los censos de población. La evaluación de la pobreza de salud y seguridad social se lleva a cabo con otras fuentes. La de seguridad social con base en los registros administrativos de las instituciones del sector. La de acceso a los servicios de salud la llevo a cabo siguiendo la metodología desarrollada en Coplamar y que consiste en transformar los datos de seis recursos en sus respectivas capacidades de cobertura poblacional a través de indicadores del número de habitantes que se pueden atender adecuadamente con una unidad del recurso. Por ejemplo, con un quirófano se puede prestar un servicio adecuado a 16 mil 667 habitantes. Por tanto, con los 2 mil 676 quirófanos que existían en el sistema de salud del sector público en 1998 (año más reciente para el que se dispone de datos confiables) se pueden atender 44.6 millones de personas. Una vez obtenida la cobertura que cada uno de los seis recursos puede proporcionar, se obtiene su media simple que se interpreta como la capacidad de cobertura potencial por recursos de los servicios de salud del sector público.

**Cuadro 1**  
**Síntesis de las trayectorias de las pobrezas específicas**  
(% de la población nacional)

Concepto	1970	1980	1990	1995	2000
1. Indigencia Educativa Adultos	31.6	16.1	13.7	10.4	8.7
2. Pobreza Extrema Educativa Adultos (sin indigencia)	38.9	32.1	23.3	21.0	18.3
3. Pobreza moderada Educativa Adultos (sin pobreza extrema)	20.6	27.9	25.9	24.0	24.3
4. Media ponderada de las pobrezas educativas de adultos	62.2	43.8	35.0	30.0	26.4
5. Pobreza Educativa Menores (inasistencia escolar a primaria)	36.1	13.5	13.1	6.4	5.4
6. Pobreza educativa promedio ponderado (adultos y menores)	53.6	33.8	28	22.1	19.5
7. Pobreza de espacio habitacional (sobrecupo en % de personas)	43.3	27.2	21.9	17.8	19.1 <sup>1</sup>
8. Indigencia servicios de la vivienda (ningún servicio en la norma)	35.8	19.1	10.7	5.8	3.7
9. Pobreza extrema servicios de la vivienda (c/ un servicio)	20.4	20.4	23.2	20.3	18.0
10. Pobreza moderada servicios de la vivienda (c/ dos servicios)	12.8	20.8	20.6	22.2	23.8
11. Pobreza de servicios (media ponderada)	53.7	39.6	33.0	26.7	23.6
12. pobreza de vivienda y servicios (media simple)	48.5	33.4	27.5	22.2	21.4
	1970	1981	1989	1995	1999
13. Pobreza de seguridad social	74.3	50.9	41.5	50.8	41.3
				62.5 <sup>2</sup>	58.6 <sup>2+</sup>
14. Pobreza de servicios de salud	58.9 <sup>3</sup>	48.4	39.9	37.0	27.9 <sup>4</sup>
15. Pobrezas de salud y seguridad social (media simple)	66.15	49.7	41	43.9	34.6

<sup>1</sup> Valor sobrestimado porque se careció de la desagregación de la matriz cuartos-ocupantes entre los medios urbano y rural, lo que obligó a aplicar el criterio urbano (máximo de dos personas por cuarto) a los totales nacionales. El dato real debe ubicarse alrededor de 16%.  
<sup>2</sup> Datos provenientes del Censo 95 y del Censo del 2000. <sup>3</sup> Referido a 1978. <sup>4</sup> Referido a 1998.

Como se aprecia en el cuadro, la pobreza de seguridad social que había bajado rápidamente tanto en los años setenta, como en los ochenta hasta 1989, sufre un vuelco lamentable (producto de la abrupta apertura de la economía que llevó al cierre de muchas empresas) y en 1995 apenas recupera el nivel que tenía en 1981. La mejoría mostrada desde entonces lleva a que en 1999, según los registros administrativos de las instituciones, 41.3 por ciento de la población no esté cubierta por la seguridad social, nivel igual al de 1989.

En el cuadro se han añadido datos de por ciento de población no cubierta por la seguridad social (no derechohabiente) provenientes del Censo de población de 1995 y del Censo del 2000. Por primera vez en estas fuentes se preguntó sobre el acceso a la seguridad social. Los resultados son muy divergentes de los emanados de los registros administrativos (62.5 por ciento y 58.6 por ciento no cubierto por la seguridad social en 1995 y en el 2000, muy arriba de los datos de éstos) y pone en duda su confiabilidad. Empieza a ocurrir en salud lo que ocurrió durante muchos años en materia de educación, en la cual los datos de matrícula escolar en primaria arrojaban un porcentaje de atención a más de ciento por ciento de la demanda de educación primaria (definida como los niños de 6 a 14 años de edad que no han terminado su educación primaria), mientras los datos censales arrojaban una importante inasistencia (véase renglón 5 del cuadro 1).

Por lo que se refiere a la capacidad de cobertura de los servicios de salud, la serie comienza en 1978. Se aprecia, sin embargo, que en los tres años del primer periodo (1978-1981), la disminución de la pobreza de servicios de salud (10 puntos porcentuales) es de un orden de magnitud equivalente a la que se alcanzó en cada una de las siguientes décadas. Sin embargo, debe notarse que casi toda la reducción de esta pobreza durante los años noventa ocurrió entre 1995 y 2000. Habrá que seguir analizando estas dos fuentes de información sumamente ricas.

## DE LA FILANTROPÍA AL DESARROLLO SOCIAL

La secretaría que creó Salinas de Gortari para que la encabezara Colosio, y de ahí se convirtiera en candidato a la presidencia, se denomina Secretaría de Desarrollo Social. Una de las primeras iniciativas legales de Vicente Fox fue la que proponía transformar este nombre en Secretaría de Desarrollo Humano. La oposición en el Congreso rechazó el cambio. Se mantiene el nombre anterior y, al parecer, se mantendrá por mucho tiempo. Están actualmente en discusión en el Congreso, como lo he venido comentando en esta columna, varias iniciativas de ley de desarrollo social. La ONU creó, en los años sesenta, un instituto de investigación sobre el tema (el UNRISD por su nombre en inglés). Sin embargo, el concepto no se ha discutido en México y, por tanto, no hay un entendimiento compartido del mismo. Para contribuir a esclarecer el concepto, y su importancia, presento hoy la visión que el conocido autor James Midgley presenta sobre este concepto en su libro *Social development. The developmental perspective in social welfare* (Desarrollo social. La perspectiva del desarrollo en el bienestar social) (Sage Publications, Londres, 1995). El desarrollo social puede ser visto como un enfoque para promover el bienestar de las personas y puede ser comparado con otros enfoques como la filantropía social, el trabajo social y la política social, dice Midgley. Nuestro autor entiende como bienestar social la condición que resulta cuando en una sociedad se controlan los problemas sociales, se satisfacen las necesidades y se proveen oportunidades para mejorar. La diferencia básica entre el desarrollo social (DS) y los otros enfoques es la intención del DS de ligar las políticas y los programas sociales directamente al proceso de desarrollo económico.

### **La filantropía social**

Esta busca promover el bienestar social estimulando la provisión de bienes privados a la población necesitada. Aunque Midgley hace notar que la promoción sistemática de la filantropía social es relativamente reciente, la filantropía tiene raíces antiguas. Recuerda, por ejemplo, cómo en el judaísmo antiguo, en el cristianismo inicial y en el Islam, estaban estipuladas las obligaciones de caridad. La filantropía social se implementaba no sólo a través de actos individuales de caridad, sino a través de organizaciones que proveían servicios especializados a los necesitados, como los monasterios que atendían a los enfermos. Con el tiempo se desarrollaron instituciones especializadas para proveer de servicios residenciales a huérfanos, ancianos, enfermos mentales. Otras instituciones se ocupaban de la reforma moral, buscando rescatar a los individuos del abuso del alcohol, la vagancia y la prostitución. Con el tiempo, los líderes filantrópicos se preocuparon por coordinar las tareas de las diferentes organizaciones. Así surgió en Gran Bretaña la Charity Organization Society (CHOS), que además de las tareas de coordinación formuló nuevas técnicas que resultaron en la creación del trabajo social profesional, según relata Midgley.

Las instituciones filantrópicas, que en Europa y EU tendieron a secularizarse, proveen de ingreso, bienes y servicios sólo a los necesitados, focalizando su apoyo en los que no pueden bastarse por sí mismos. Históricamente, dice Midgley, los proveedores de caridad han hecho una tajante distinción entre los pobres merecedores y los no merecedores. Entre los primeros están los viejos, los incapacitados, los niños. Los no merecedores son los desempleados a plenas facultades, los viciosos y los criminales. Generalmente los que reciben ayuda de la filantropía social son receptores pasivos. La filantropía depende de la voluntad de los

donantes. Midgley hace notar que algunos líderes de la filantropía se convirtieron en promotores de importantes reformas sociales. La filantropía también se ha desarrollado en el tercer mundo e incluso existen instituciones filantrópicas internacionales, como Oxfam.

### **Trabajo social**

Es un enfoque organizado para la promoción del bienestar social basado en personal profesionalmente calificado para atender problemas sociales. Como se dijo, surgió de los esfuerzos de la CHOS. Según relata Midgley, los líderes de la organización eran muy críticos de la caridad indiscriminada. Argumentaban que la ayuda sólo debería darse después de llevar a cabo una cuidadosa investigación de las circunstancias de los clientes que permitiese determinar si eran merecedores y no tenían otros medios de vida. Además, pensaban que la ayuda debe darse por tiempo limitado. Debería ayudarse a los receptores de ayuda para encontrar trabajo u otros medios de volverse independientes. Para establecer sus ideas, la CHOS reclutó mujeres voluntarias educadas que hacían visitas domiciliarias para investigar las circunstancias de los solicitantes. También desarrollaron planes de tratamiento para rehabilitar a los receptores, así como ayuda socio-sicológica, puesto que pensaban que los pobres tenían problemas de conducta que contribuían a su situación. Desde el siglo XIX el trabajo social se ha desarrollado profesional y académicamente y se ha expandido por todo el mundo. En 1986 había 476 escuelas en 66 países.

El rasgo distintivo más importante del trabajo social es que depende de personal profesionalmente educado para abordar los problemas sociales y promover el bienestar. Actualmente los trabajadores sociales, dice Midgley, sirven en una variedad de situaciones, tanto en el sector voluntario como en el público. El enfoque del trabajo social es de tratamiento social curativo o remedial, que "refleja los compromisos históricos de la profesión". Refleja la concepción de que muchos problemas sociales se originan por el mal funcionamiento de los individuos y que las personas pobres pueden ser tratadas y ayudadas para que recobren su autodeterminación. El trabajo social, concluye Midgley, se apoya principalmente en la ayuda socio sicológica y otras formas de intervención curativa.

### **La política social**

Nuestro autor dice que el enfoque de la política social busca promover el bienestar de las personas creando programas sociales que provean una variedad de servicios sociales. En contraste con la filantropía social, que dirige caridad privada a los necesitados, la política social dirige recursos públicos hacia grupos más amplios de ciudadanos, en algunos casos a todos ellos. Este enfoque se basa en la idea que los gobiernos son responsables del bienestar de sus ciudadanos. Midgley señala que a pesar de la oposición, los gobiernos (europeos y estadounidense) se habían vuelto crecientemente responsables de la salud pública y de la educación, así como de la regulación de las condiciones de trabajo en las minas y fábricas. Para mediados del siglo XX en algunos países se había alcanzado la cobertura universal en algunos servicios (educación, salud). La implantación amplia y generalizada de este enfoque lleva a la existencia de los estados de bienestar. Aunque en el tercer mundo los servicios no suelen ser tan amplios ni tan bien financiados, han logrado mejorías notables en educación y salud, dice Midgley. Sin embargo, a partir de 1980 muchos servicios sociales fueron recortados, tanto en el primer mundo como en el tercero. La deuda, los programas de ajuste estructural, la "antipatía al intervencionismo estatista



que ha caracterizado buena parte del siglo XX", y el ascenso al poder de la nueva derecha, son los factores detrás de estos recortes.

Según Midgley prevalece ahora una situación en la cual la reducción del estado de bienestar realizada por la nueva derecha ha generado pobreza y criminalidad, pero al mismo tiempo se han reconocido las debilidades del enfoque convencional de la política social y se están examinando nuevos enfoques. Uno de estos enfoques es el de desarrollo social.

### **Desarrollo social**

A diferencia de la filantropía y del trabajo social, el desarrollo social (DS) no trata con individuos para proveerlos de bienes, servicios o tratamiento. En lugar de ello, el DS se dirige a la comunidad o a la sociedad y a procesos sociales y estructuras amplias. Es un enfoque universalista y que busca abarcar todo, señala Midgley. A diferencia de la filantropía y el trabajo social no se dirige sólo a los necesitados, sino que busca aumentar el bienestar de toda la población. Respecto de los otros enfoques que se ocupan de mantener niveles adecuados de bienestar, el DS trasciende esta postura estática al promover activamente el proceso de desarrollo. El rasgo distintivo, señala Midgley, más importante del DS es su intento de articular los esfuerzos de desarrollo económico y social. Busca integrar los procesos sociales y económicos, viéndolos como las dos caras de una misma moneda. Es este énfasis en el desarrollo lo que caracteriza el enfoque de desarrollo social. El intento de integrar las políticas y programas económicos y sociales para promover el bienestar de las personas distingue el enfoque de DS de los otros enfoques.

En general, ni la filantropía ni el trabajo social abordan problemas económicos. La política social, aunque depende del financiamiento público, ha separado los servicios sociales de la economía y ha habido pocos esfuerzos para armonizar las políticas económicas y sociales. En lugar de ello, dice Midgley, en la mayor parte de los países industrializados la relación entre los servicios sociales y la economía ha sido de dependencia y de subsidiariedad. Los servicios sociales son subsidiarios respecto a la economía en términos de su importancia y son dependientes de la economía para su financiamiento, a través de los impuestos y de los ingresos percibidos por la población en el empleo. Esta es una dependencia muy inestable, dice James Midgley. Por ejemplo, si la economía pasa por una recesión, la recaudación (necesaria para financiar los servicios sociales) declina y las presiones fiscales aumentan. Igualmente, la necesidad de servicios sociales es probable que sea más alta durante periodos de adversidad económica, cuando más personas necesitan ayuda y cuando la recaudación es más baja.

A diferencia del enfoque de política social, el de desarrollo social busca armonizar las intervenciones sociales con el esfuerzo de desarrollo económico. Este enfoque se ha nutrido, según Midgley, de algunos esfuerzos de los países en desarrollo para integrar la política económica y la social dentro de un esquema de desarrollo.

El enfoque de DS comparte rasgos comunes con los otros. Como ellos, está comprometido a promover el bienestar de las personas. Como ellos, enfatiza la necesidad de intervenir, ya que no acepta que el bienestar social ocurra automáticamente. No niega los otros enfoques, ni minimiza sus esfuerzos.

### **Definición y características del desarrollo social**

Midgley define el desarrollo social como un proceso de cambio social planeado diseñado para promover el bienestar de la población como un todo, en conjunción con un proceso dinámico de desarrollo económico.

El autor enumera las siguientes características del DS. 1) Su asociación inextricable con el desarrollo. A pesar de que el DS se asemeja a los otros enfoques porque enfrenta problemas sociales e implementa políticas sociales y programas que aumentan el bienestar, lo hace en el contexto del proceso de desarrollo. 2) Se basa en un enfoque interdisciplinario, aunque está particularmente inspirado por la moderna economía política. Aborda los valores y las ideologías explícitamente, lo que lo sitúa en mejores condiciones para formular intervenciones que puedan debatirse y evaluarse críticamente. 3) El concepto invoca un sentido de proceso. El concepto de DS es dinámico y hace explícitas las nociones de crecimiento y cambio. 4) El proceso de cambio se concibe como progresivo, ya que los proponentes del DS proclaman su fe en el mejoramiento humano. 5) El DS es un proceso intervencionista. Sus proponentes creen que los seres humanos no son arrastrados por mareas de eventos, sino que son capaces de influir en su propio futuro. 6) Las metas del desarrollo social se promueven a través de estrategias que buscan, directa o indirectamente, vincular las intervenciones sociales con los esfuerzos de desarrollo económico. 7) El DS se ocupa de la población en su conjunto y es, por tanto, inclusivo y universalista. Dirige su atención a comunidades, regiones y naciones. Aunque el DS se interesa particularmente por aquellos que son ignorados por el crecimiento económico o excluidos del desarrollo, su interés en estos grupos tiene lugar en un contexto más amplio y universalista que promueve el bienestar para todos. Y 8) La meta del DS es el bienestar social. Midgley revisa conceptos y definiciones de desarrollo social que se han adoptado en diferentes campos disciplinarios y muestra que los más cercanos a su concepción son los de la economía política.

Si se contrastan los ocho rasgos del desarrollo social enunciados por Midgley con los enfoques y la práctica de la Sedesol, resultará evidente que le queda grande e incómodo el nombre. Incluso, cada vez que puede, acude al nombre de desarrollo humano (como en el nuevo nombre del Progreso: "Programa de Desarrollo Humano Oportunidades") que, al parecer, le es más cómodo.

## ESTRATEGIAS DE DESARROLLO SOCIAL

### Ideologías y Estrategias

En la entrega anterior de esta columna comparé el enfoque de desarrollo social con otros enfoques que también buscan promover el bienestar de la población (la filantropía social, el trabajo social y la política social), haciendo notar que el rasgo que lo distingue es su propósito de vincular el desarrollo económico con el social. Hoy comenzaré el análisis, siguiendo nuevamente a James Midgley<sup>65</sup>, de tres tipos de estrategias de desarrollo social.

Detrás de cada estrategia, dice Midgley, hay diferentes creencias sobre la mejor manera de promover el desarrollo social y diferentes valores. Si se entienden las ideologías como perspectivas normativas<sup>66</sup>, formadas de valores, creencias y preferencias sobre la organización social, se verá con claridad que cada tipo de estrategia de desarrollo social tiene raíces ideológicas muy claras. Nuestro autor

65 James Midgley, *Social Development. The development perspective in social welfare*, Sage Publications, Londres, 1995.

66 Normativo se refiere a lo que debe ser, en contraposición a positivo que se refiere a lo que es.

distingue tres grandes ideologías occidentales: el individualismo, el populismo y el colectivismo o socialismo. A éstas corresponden tres estrategias de desarrollo social, según quien conciben como su principal agente promotor, a saber: los individuos, las comunidades (en el populismo) y el Estado (en el colectivismo).

El Individualismo le otorga importancia central a la elección individual, a la libertad y a los derechos individuales. Los individuos son responsables de su propio destino y son capaces de actuar de manera independiente en el mercado para promover su propio bienestar. Por tanto, los gobiernos deben abstenerse de imponer controles a los individuos excepto cuando amenacen el bienestar de los demás. Sin embargo, no sugieren que a los individuos se les deba dejar por su cuenta, sino apoyarlos para promover su participación en el mercado.

La ideología Populista sostiene que la mejor sociedad es la que le otorga la más alta importancia al pueblo, dice Midgley. El populismo enarbola la causa de la gente común en contra del poder establecido y busca servir a los intereses y representar la voluntad del pueblo. Muchos pensadores populistas, dice Midgley, creen que las comunidades forman la base de la sociedad y que la mejoría de la vida comunitaria ofrece la mejor oportunidad para promover la felicidad y un sentido de pertenencia y de identidad.

La Ideología Socialista o Colectivista es la que cree que la mejor sociedad es aquella que otorga la mayor importancia a la colectividad. Las colectividades las define Midgley como asociaciones de personas que poseen recursos colectivamente y comparten la autoridad para la toma de decisiones. Ejemplos de colectividades son las comunas anarquistas, las cooperativas, los sindicatos y, sobre todo, el Estado. Los colectivistas, dice Midgley, creen que el Estado es el medio más adecuado para organizar los asuntos económicos y sociales y para satisfacer las necesidades humanas. En Europa, señala nuestro autor, las ideas socialistas fueron eficazmente promovidas por el movimiento obrero y por los partidos políticos que representaban los intereses de los trabajadores y promovían la intervención del Estado en los asuntos sociales. El éxito de estos partidos socialistas democráticos fue un factor decisivo en el desarrollo de los modernos estados de bienestar.

### **Desarrollo social generado por los individuos**

La estrategia individualista, o empresarial como también la llama Midgley, se deriva de la ideología individualista. La versión que ha prosperado como estrategia de desarrollo social no es la actitud liberal radical (*laissez-faire*, dejar hacer) que llevaría a evitar casi toda intervención del Estado, sino una postura que considera necesario ayudar a las personas para que alcancen la autodeterminación y puedan participar más efectivamente en el mercado. Las políticas y programas promovidos desde el enfoque individualista los clasifica Midgley en tres grupos: a) los de gran escala, orientados al desarrollo de una cultura empresarial; b) los de pequeña escala, orientados a apoyar a las familias de bajos ingresos, a los dueños de pequeños negocios y a los del sector informal, a operar eficazmente en el mercado; c) los que apoyan a las personas, básicamente mediante técnicas psicoterapéuticas, a mejorar su "funcionamiento", promovidos por los trabajadores sociales.

El enfoque individualista sólo puede ser efectivo si la economía permite a los individuos funcionar como actores económicos racionales. Los individuos sólo pueden satisfacer sus necesidades y las de sus familiares si hay empleos, oportunidades para el autoempleo y buenas oportunidades de inversión. Por ello, se deben llevar a cabo todos los esfuerzos para asegurar que la economía esté boyante y que las personas puedan participar efectivamente en las actividades

productivas. Los proponentes del enfoque individualista han aplaudido los programas de ajuste estructural que impusieron el Banco Mundial (BM) y el FMI a muchos países en desarrollo, argumentando que estos programas están creando la dinámica capitalista vigorosa que se necesita para el desarrollo y que la reducción del Estado, la privatización y la desregulación están creando un nuevo clima empresarial. Tanto el BM como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo han estado promoviendo estrategias de desarrollo pro-mercado que restringen la intervención estatal en la economía y promueven la integración a la economía global.

Mientras los defensores del enfoque de la modernización buscan promover la inversión en grandes empresas, hay otros individualistas que creen que la gran inversión no podrá crear los empleos asalariados necesarios para aumentar sustancialmente los ingresos de los pobres y, por tanto, proponen apoyar a las pequeñas empresas. El interés actual por las pequeñas empresas surgió del crecimiento del sector informal. Un estudio de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) realizado en Kenia a principios de los años setenta concluyó que el sector informal (las personas que trabajan, casi siempre en unidades económicas pequeñas, y no son asalariados estables o regulares) contribuye a la economía más de lo que se pensaba y apremió al gobierno a apoyarlo. Desde el "descubrimiento" del sector informal, dice Midgley, algunos científicos sociales han argumentado que el crecimiento de las pequeñas empresas ofrece la mejor perspectiva para el crecimiento. Además, numerosos gobiernos eliminaron la presión sobre el sector informal para el cumplimiento de las leyes laborales, fiscales, de seguridad social, de permisos municipales o lo eximieron de su cumplimiento.

### **Desarrollo social generado por las comunidades**

El enfoque comunitario o la estrategia comunitaria de desarrollo social, influido por la ideología populista, parte de la idea que este desarrollo puede ser promovido óptimamente por la gente misma, trabajando armoniosamente en sus comunidades. La estrategia comunitaria no requiere que la propiedad sea comunal, sólo que las personas colaboren entre sí. A diferencia de los estatistas o colectivistas, los comunitaristas se oponen a que sea el gobierno el responsable del desarrollo social. Consideran que los programas de desarrollo más exitosos y duraderos son los que son creados y administrados por los propios miembros de la comunidad. Este enfoque ha sido muy aceptado en los círculos del desarrollo social, y dentro de él Midgley distingue tres corrientes, a las que llama desarrollo de la comunidad, acción comunitaria y enfoque de género.

El desarrollo de la comunidad (DC) se generalizó en todo el mundo y estuvo en boga en los años 50 y 60 y ahora ha entrado en decadencia. Usualmente las tareas las realiza personal externo para-profesional que moviliza la participación local, organiza actividades y liga a la comunidad con recursos externos. El DC se define siempre como una asociación entre la comunidad y la agencia externa. Se apoya en los principios de autodeterminación y autoayuda. Ofrece, según Midgley, un buen medio para promover el desarrollo social en el contexto del desarrollo económico. Estos programas han contribuido a mejorar los niveles de vida de la población; han desarrollado la infraestructura física, las actividades productivas, en muchos casos a través de cooperativas y la infraestructura social. En los años setenta, sin embargo, hubo una amplia desilusión sobre este enfoque, sobre todo porque mientras que él estaba diseñado para promover la toma de decisiones locales, la cooperación y la

participación, se había convertido en un arma del gobierno central, dice Midgley, para imponer sus directivas a la comunidad.

La acción comunitaria o enfoque de participación comunitaria se desarrolló como respuesta a esta crítica. Este es abiertamente antiestatista, rechaza el patrocinio gubernamental y convoca al empoderamiento de la gente local. En vez de ser recipiente pasivo de la ayuda gubernamental, la población local debe politizar sus actividades y organizarse para demandar los servicios a los que tiene derecho. Este enfoque se generalizó en los años setenta y ochenta. Se inspiraron, según Midgley, entre otros en la teoría de la concientización de Paulo Freire. Los proponentes de esta corriente sostienen que, como resultado de años de opresión y privación, los pobres son temerosos, apáticos o indiferentes y se resisten a participar. Por ello la concientización juega un papel muy importante. Los proponentes de la acción comunitaria sostienen que las comunidades locales pueden organizarse efectivamente para identificar e implementar programas que aumentan su bienestar. Aunque muchas veces los proyectos son los mismos que se llevan a cabo con el enfoque de desarrollo de la comunidad, los defensores de acción comunitaria dicen que la diferencia es que en su caso surgen desde el interior de la comunidad, mientras en el otro enfoque son impuestos desde afuera. En consecuencia, argumentan, la participación es más amplia, la comunidad siente suyo el proyecto y los resultados son más duraderos.

El enfoque de género<sup>67</sup>, la tercera y última corriente dentro de la estrategia comunitaria de desarrollo social, surgió para confrontar la inequidad en las relaciones de género. El predominio de la ideología patriarcal ha domesticado a las mujeres (las ha relegado a los roles de madre y ama de casa). Esta domesticación es acompañada de discriminación, tanto en el hogar como en la sociedad en su conjunto. Las políticas de desarrollo, los planes y los proyectos han sido convencionalmente diseñados para servir a las necesidades de los hombres y rara vez han reconocido la existencia de las mujeres, mucho menos de sus necesidades reforzando así las estructuras patriarcales.

Los intentos de abordar la situación de la mujer en el contexto del desarrollo han cobrado auge en años recientes. Caroline Moser (citada por Midgley) ha identificado los siguientes enfoques que se han desarrollado para atender los asuntos de género en el desarrollo: el de bienestar, que ve a las mujeres como receptoras pasivas de programas enfocados a sus necesidades como madres y amas de casa; el enfoque de equidad, que busca mejorar el estatus de las mujeres a través del acceso al empleo y salario igual al de los hombres; el enfoque antipobreza, que busca fomentar el autoempleo productivo entre las mujeres; el enfoque de la eficiencia, que ve a las mujeres como un recurso útil para el desarrollo y, por tanto, busca "utilizarlo" más; y el de empoderamiento de las mujeres, que sostiene que la situación de las mujeres sólo podrá mejorar cuando alcancen la autodeterminación y ejerzan control pleno sobre decisiones que afectan sus vidas. Este último enfoque es el que más apoyo ha recibido. En él se busca, por ejemplo, cambiar las leyes y los códigos civiles que afectan a las mujeres, los derechos de propiedad discriminatorios y las instituciones culturales que apoyan el dominio de los machos. Se buscan también cuestiones como aumentar el control de las mujeres sobre proyectos productivos y sus oportunidades educativas. Según Midgley muchos grupos de mujeres han adoptado enfoques compatibles con el enfoque comunitario del desarrollo, pero su noción de comunidad puede estar dada por su estatus compartido de género.

---

67 Género se usa para denotar los roles asociados a cada sexo, roles determinados culturalmente.

## GOBIERNO Y DESARROLLO SOCIAL

### La Estrategia Estadista

En "Estrategias de desarrollo social", analicé las estrategias individualista (o empresarial) y la comunitaria de desarrollo social, así como la basada en el enfoque de género. Quedaron pendientes de analizar (lo que llevo a cabo hoy), las estrategias estatistas o promovidas por el gobierno, que se derivan de la ideología colectivista o socialista, que fue analizada en dicha entrega. Además veremos la perspectiva institucional que Midgley<sup>68</sup> prefiere.

Los defensores de la estrategia estadista creen que el Estado representa los intereses de la sociedad como un todo y que tiene la responsabilidad de promover el bienestar colectivo. Reconocen, sin embargo, que no siempre el Estado actúa de tal manera que, en los hechos, favorezca el bienestar de todos, advierte Midgley, y añade que los estatistas no son ingenuos que ignoren las maneras en que el poder estatal se ha usado para oprimir a las masas.

El enfoque estadista jugó un papel decisivo en el desarrollo durante todo el siglo XX, añade nuestro autor. Midgley analiza detenidamente tres estrategias estatistas de desarrollo social: el enfoque del desarrollo socioeconómico unificado; el que concibe la redistribución de recursos como requisito básico del desarrollo social, y el enfoque de las necesidades básicas. Veámoslas.

### Desarrollo socioeconómico unificado

En los años 50 la Organización de Naciones Unidas (ONU) promovió la adopción de la planeación económica para lograr el crecimiento económico rápido, así como un enfoque residual del bienestar social, en el cual sólo se promovían servicios gubernamentales mínimos para la población más necesitada. El esfuerzo en bienestar social se concebía como un desperdicio de recursos. Muchos gobiernos no siguieron este enfoque, las críticas que recibió fueron muy fuertes, y en los años 60 fue reevaluado. Los modelos que se usaban en la planificación suponían que el crecimiento iba crear masivamente empleos, absorbiendo la fuerza de trabajo en el sector moderno, con lo cual aumentaría el ingreso y eventualmente se erradicaría la pobreza. Este supuesto fue cuestionado por el enfoque naciente de planeación unificada que sostuvo que el crecimiento es insuficiente para promover el bienestar social. Sus proponentes instaron a los gobiernos a fijar metas sociales específicas al desarrollo y a canalizar recursos que expandieran la educación, la salud y que se dirigieran de manera focalizada a los grupos de bajos ingresos.

Hacia principios de los años 70 la ONU adoptó oficialmente el enfoque de planeación socioeconómica unificada del desarrollo, lo que llevó a que las oficinas centrales de planificación de muchos países incorporaran la planeación de los sectores sociales y reclutaran profesionales de disciplinas sociales distintas de la economía. También sirvió para promover la investigación de los asuntos sociales, el desarrollo de nuevos enfoques para el bienestar social y de indicadores sociales. Los planes nacionales empezaron a definir el desarrollo en términos de reducción de la pobreza y aumento en los niveles de vida de la población. Muchos autores, dice Midgley, empezaron a aceptar que las inversiones en educación, salud y otros programas sociales promovían el crecimiento económico<sup>69</sup>.

---

68 Social Development. The development perspective in social welfare, Sage Publications, Londres, 1995, capítulo 4.

69 Midgley, al igual que muchos otros autores, no se percató de la inversión entre fines y medios que estas afirmaciones conllevan. Justificar los gastos en salud, educación, vivienda y similares porque ayudan al

El enfoque unificado requiere una armonización cuidadosa de las dimensiones económica y social, que reciben la misma importancia. Requiere que los planificadores económicos y sociales compartan el compromiso de mejorar los niveles de bienestar de la población. Las implicaciones redistributivas de este enfoque no fueron, sin embargo, articuladas.

### **Redistribución de recursos**

El impresionante crecimiento económico ocurrido en más de cien países en desarrollo entre 1960 y 1980 (tasa media anual del PIB per cápita de más de 3 por ciento) no erradicó la pobreza, por lo que muchos expertos en desarrollo social se convencieron de que los beneficios del desarrollo se habían repartido desigualmente, enriqueciendo a la elite política y de negocios. Muchos pensaron que el enfoque unificado no atendía este problema y que era necesario abordarlo directamente. Un estudio del Banco Mundial y del Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Sussex, Gran Bretaña (Chenery et al.), sostuvo que el crecimiento y la igualdad no son objetivos antitéticos y que es posible para los gobiernos promover el crecimiento económico y al mismo tiempo asegurarse que los recursos generados por él sean distribuidos equitativamente<sup>70</sup>. A este estudio siguieron otros.

Una variedad de propuestas han sido formuladas para enfrentar el problema de la desigualdad en el desarrollo: políticas impositivas progresivas para financiar servicios para los grupos de bajos ingresos; enfrentar la concentración de la propiedad de la tierra; evitar las desigualdades entre el medio urbano y el rural. Los proponentes de este enfoque, dice Midgley, están agudamente conscientes de que su puesta en práctica provocaría oposición muy fuerte de los intereses creados, tanto nacionales como internacionales. Este enfoque perdió fuerza con el ascenso de la nueva derecha a principios de los años ochenta.

### **La estrategia de necesidades básicas**

No todos compartieron la estrategia de redistribución. Según Midgley, algunos autores, como Paul Streeten, pusieron en duda la necesidad de una estrategia de desarrollo social igualitaria y argumentaron que es más importante enfrentar el problema de la pobreza y la privación. Estos autores sostienen, señala Midgley, que en los países en desarrollo no hay suficientes recursos para redistribuir. Otros rechazaron los modelos econométricos del libro arriba citado de Chenery et al. , sosteniendo que equidad y crecimiento sí son antitéticos y que una estrategia redistributiva frenará el crecimiento y dañará a los pobres. Así surgió, dice Midgley, el enfoque de las necesidades básicas encabezado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en los años 70. El planteamiento sostuvo que no era conveniente esperar a que el crecimiento resolviese el problema del desempleo y así se redujese la pobreza (lo que no estaba ocurriendo), sino abordar la pobreza directamente.

Los gobiernos debían actuar directamente para satisfacer las necesidades básicas de la población. Según Midgley, los proponentes de la estrategia de necesidades básicas plantean focalizar las acciones en la población más pobre como manera de contrarrestar la tendencia de los servicios sociales a atender

---

crecimiento económico, y no porque generan, directa e inmediatamente bienestar, es un reflejo de lo que los marxistas llaman el pensamiento enajenado o alienado.

<sup>70</sup> Se trata de la obra de Chenery, Ahluwalia, Bell, Duloy y Jolly, *Redistribution with growth*, Oxford University Press, Oxford, Gran Bretaña, 1974.

desproporcionadamente a los habitantes urbanos y a aquellos que están mejor situados. Esta estrategia también involucra el desarrollo de programas de bajo costo, apropiados para las condiciones locales, en los que la población participa no sólo en el consumo de los servicios sino también en su entrega. La idea de bajar los costos está asociada al intento de extenderlos a todos los pobres.

Midgley argumenta que el enfoque de necesidades básicas ha sido ampliamente aceptado como un medio potencialmente efectivo de promover el desarrollo social en las naciones más pobres. La idea de focalizar recursos hacia los pobres concentrándose en las áreas de bajos ingresos ha ganado amplio apoyo, señala nuestro autor, que también sostiene que las experiencias de aplicación de la estrategia de necesidades básicas (como las que ha aplicado UNICEF en materia de salud materno-infantil) demuestran su viabilidad.

### **La perspectiva institucional**

James Midgley sostiene que las estrategias que hemos discutido en esta entrega y en la de hace 15 días pueden combinarse e integrar una estrategia coherente de desarrollo social que denomina la perspectiva institucional. Esta perspectiva busca movilizar diversas instituciones, incluyendo el mercado, la comunidad y el Estado, para promover el bienestar de la población. Sostiene que las estrategias analizadas no son mutuamente excluyentes y que pueden integrarse para promover metas de desarrollo social en conjunción con el desarrollo económico. Sin embargo, sostiene que el gobierno debe desempeñar el rol directivo armonizando las diferentes estrategias y administrando el esfuerzo de desarrollo social, mediante un estilo administrativo activista al que denomina pluralismo administrado. Los gobiernos, además, deben contribuir directamente al desarrollo social a través de políticas y programas.

La perspectiva institucional requiere, continúa Midgley, la creación de organizaciones formales que puedan asumir la responsabilidad de administrar el esfuerzo de desarrollo social y armonizar las diferentes estrategias. Estas organizaciones pueden existir a varias escalas geográficas pero deben ser coordinadas en el ámbito nacional.

En contra de quienes creen que los economistas La base ideológica de esta perspectiva es el pluralismo y su base conceptual es el institucionalismo asociado con el pensamiento de Thorstein Veblen, Richard Titmuss, Gunnar Myrdal y John Kenneth Galbraith. La tolerancia de diversas ideas políticas que desembocó en el pluralismo político y que es la base de la democracia, es uno de sus pilares. El pluralismo político, argumenta Midgley, también permitió el desarrollo de creencias políticas "que buscan reconciliar los extremos de capitalismo salvaje y socialismo totalitario" (p.142). Estas ideas de centro se desarrollaron tanto entre liberales como entre socialistas.

La perspectiva institucional requiere un sistema organizacional que responda a los intereses de los diversos grupos involucrados en el desarrollo social, para lo cual una agencia gubernamental debe ser la responsable de administrar el sistema. Esta agencia, dice Midgley, debe reconocer y respetar los esfuerzos de otras organizaciones que participan en el desarrollo social y debe buscar armonizar sus intereses. Un esquema organizativo que le parece adecuado a Midgley es el de las oficinas o agencias de planificación nacional que han incorporado la planeación social también. Estas formas organizativas deben promoverse también a escala regional y local y deben involucrar la participación de la población.



son suficientes para abordar las tareas de desarrollo social, o de quienes sostienen que no se requiere preparación específica para emprender tales tareas, Midgley argumenta que se requiere personal específicamente formado en desarrollo social. Los profesionales de desarrollo social, dice Midgley, deben tener roles y responsabilidades definidos, entre otros: la investigación sobre las necesidades y los problemas sociales, la definición de objetivos y la formulación de políticas y programas de desarrollo social, así como el monitoreo de resultados.

Para evitar el desarrollo distorsionado, en el cual el crecimiento económico no va acompañado de mejorías en los niveles de bienestar de toda la población, la perspectiva institucional, señala nuestro autor, busca integrar los esfuerzos de desarrollo económico con los sociales. Y lo hace por tres vías. Primero, busca crear las organizaciones formales para lograr esta integración. Los países que han logrado adoptar un enfoque exitoso de desarrollo social han asegurado que las agencias de desarrollo social trabajen estrechamente con las de desarrollo económico y que todos los involucrados tengan un compromiso con la mejoría del bienestar de la población. Segundo, asegurando que las políticas económicas tengan un impacto en el bienestar de toda la población, lo cual está relacionado con inversiones que generen amplias oportunidades de empleo y de autoempleo y con los aumentos de productividad a través de tecnologías apropiadas. Tercero, mediante políticas y programas sociales que contribuyan al desarrollo económico. Los programas asistenciales deben reformularse para que tengan una función de desarrollo y promuevan el crecimiento económico. Aquí Midgley incluye las inversiones en capital humano.

Estas tres vías para integrar lo económico y lo social, dice Midgley, "están diseñadas para promover una perspectiva del desarrollo que desdibuja en vez de acentuar las diferencias entre los dominios económico y social" (p. 160). El capítulo y el libro terminan con la presentación de ejemplos exitosos de armonización de diferentes estrategias, por ejemplo, la estatista y la comunitaria, la estatista y la empresarial. Asimismo, provee estudios de casos de desarrollo social exitoso, tanto a nivel local, como regional y nacional.

## **LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE LA IZQUIERDA**

### **Los objetivos vigentes**

Conviene distinguir dos clases de objetivos casi en cualquier actividad colectiva. Los objetivos explícitos y los implícitos. Los objetivos explícitos y los implícitos de la política económica vigente contrastan agudamente. Mientras en el discurso, y como saludo a la bandera, se enarbolan objetivos como el desarrollo humano o el bienestar, es fácil mostrar que, en los hechos, los objetivos dominantes son otros, de carácter implícito. Aunque la política económica vigente está abiertamente al servicio de la clase capitalista dominante (empresarial, le llama Fox), se presentan algunas contradicciones entre los objetivos de algunas instituciones públicas y los de la clase capitalista en su conjunto. Y entre la clase capitalista nacional y la extranjera.

Una manera de conocer cuáles son los objetivos realmente vigentes, realmente actuantes de una política pública, es observando qué es lo que evitan a toda costa. Los funcionarios económicos del régimen actual, por ejemplo, han llenado bibliotecas con el plan nacional y con programas sectoriales, que postulan objetivos

con los que nadie puede estar en desacuerdo. Pero esos no son los objetivos que guían su acción. A la menor caída del precio del petróleo, y con la incertidumbre todavía muy amplia sobre lo que pasará en el resto del año, reaccionan como autómatas anunciando recortes al gasto público, reduciendo programas importantes para el bienestar de la población o para el crecimiento económico. En los hechos muestran que evitar el déficit público es el objetivo realmente vigente.

El absurdo de haberle asignado al Banco de México (B de M) como "objetivo prioritario", en el artículo 28 constitucional, el control de la inflación, lleva a que "legítimamente" Guillermo Ortiz pueda destruir la economía nacional en nombre de bajar la inflación al nivel de la estadounidense. En este caso el objetivo implícito y el explícito coinciden. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que no tiene un objetivo unilateral presagiado en los textos legales, carga con una sombra muy pesada, la de la ya larga lista de secretarios de Hacienda que pasaron a desgracia como consecuencia de una crisis financiera brusca. Evitar un nuevo episodio de esta naturaleza se ha convertido, para los tres pasados secretarios de Hacienda, en el objetivo latente dominante, en contradicción con los objetivos explícitos de crecimiento económico, etcétera.

### **Objetivos desde la izquierda**

Es necesario reiterar la necesidad de unificar la política económica y la social que están fragmentadas actualmente. Esta unificación se da, en primer lugar, por los objetivos. Debe haber un conjunto único de objetivos para esta política unificada que podemos llamar socioeconómica. Una política socioeconómica alternativa, formulada desde la izquierda, necesita un conjunto único y jerarquizado de objetivos en los cuales la dualidad implícito-explícita desaparezca. Cuando la izquierda está constituida como partido político, sin embargo, los intereses institucionales del partido pueden entrar en contradicción con los ideales progresistas que se refieren a los intereses de la nación y sus habitantes. Esto puede llevar fácilmente a la vigencia de objetivos implícitos distintos a los explícitos. No parece haber otra manera de evitarlo que mediante un autocontrol disciplinado de los propios intereses. Los objetivos deben además jerarquizarse, de tal manera que ante situaciones que puedan ir en contra de un objetivo pero favorezcan otro, sea factible tomar decisiones coherentes.

El bienestar de la población y su desarrollo personal y colectivo, que puede englobarse en el concepto de bienestar social o desarrollo social, aunque ha sido falsamente enarbolado por la política económica vigente, debe ser el objetivo guía en última instancia de la izquierda en nuestro tiempo. Un segundo objetivo, en mi opinión de menor jerarquía que el anterior, pero de enorme importancia, es el de autodeterminación nacional. Este debe ser entendido como el fortalecimiento de las capacidades nacionales para guiar autónomamente los destinos del país, lo que debe entenderse sin menoscabo de la dimensión internacional de la lucha de la izquierda, que va adquiriendo mayor importancia cada día. De este par de objetivos principales se derivarían algunos otros que podríamos llamar objetivos derivados. Estos serían determinados lógicamente por lo que se necesita para lograr los objetivos de bienestar social y autodeterminación nacional.

### **Las restricciones**

Tomar en cuenta las restricciones es una condición necesaria para hacer planteamientos viables. Qué se concibe como restricción puede resultar definitivo en el planteamiento. Mientras las políticas vigentes tienden a concebir casi todo como

restricción, en el otro extremo se ubicaría una visión utópica en la cual no existen restricciones. En una postura intermedia estaría la izquierda. Qué se concibe como restricción y qué se concibe como variable que puede ser determinada, dentro de ciertos límites, por la política socioeconómica, define el carácter de las políticas. Por ejemplo, si se definen los ingresos públicos como una restricción, se cae inevitablemente en muchos de los rasgos inmovilistas y dependientes de la política económica vigente. Como se piensa que los ingresos públicos son insuficientes, las tareas del desarrollo deben ser realizadas por el capital, y como se piensa que el capital nacional es muy débil, se cae en una dependencia casi total de la inversión extranjera. En cambio, si se conciben los ingresos públicos como una variable de política, las tareas que el sector público puede acometer se visualizan como mayores. Por ejemplo, se piensa que puede seguir ampliando las capacidades nacionales de producción energética, ampliando y conservando la infraestructura básica, que puede ejercer un liderazgo en el desarrollo nacional.

Convendría clasificar las restricciones en grados según sus posibilidades de ser transformadas o removidas parcial o totalmente: 1. fácilmente removibles o removibles a corto plazo; 2. difícilmente removibles o removibles a mediano plazo; 3. muy difíciles de remover o removibles a largo plazo. También pueden verse las restricciones en términos del grado de poder requerido para removerlas. Algunas requerirían mayoría absoluta en el Legislativo, mientras en otras podría avanzar mediante alianzas.

También hay diferencias entre lo que la izquierda y la derecha consideran restricciones que están determinadas por los objetivos vigentes o si se quiere por la ideología. Mientras la derecha concibe el carácter no privatizable de la electricidad y del petróleo, y la Ley Federal del Trabajo (LFT), como restricciones, según sus declaraciones de un mayor crecimiento económico, en realidad del aumento adicional de la ganancia capitalista global, pero no conciben como restricción la disposición constitucional que otorga al B de M como objetivo único el control de la inflación; la izquierda ve en el artículo 27 constitucional y en la LFT logros históricos que es preciso defender, mientras concibe las disposiciones vigentes sobre el B de M como una restricción.

En síntesis, una definición cuidadosa de las restricciones y su clasificación en grados de dificultad para ser removidos, constituyen un ejercicio de gran importancia para cualquier planteamiento de política alternativa desde la izquierda, complementario de la definición de objetivos. Por falta de espacio no desarrollaré algunos otros elementos de la política (plazos, metas, instrumentos, criterios de evaluación, etcétera)

### **Tipos de restricciones**

Las restricciones se pueden clasificar en tres grupos: 1) de recursos; 2) derivadas del marco legal, y 3) las subjetivas. Los ingresos públicos, el ahorro nacional, la disponibilidad de divisas, son ejemplos de posibles restricciones de recursos. La norma constitucional sobre el B de M, los diversos tratados de libre comercio suscritos por el país, las reglas internacionales vigentes, son ejemplos de posibles restricciones del segundo tipo.

Los agentes económicos poderosos o sus asesores, por ejemplo los agentes de bolsa, esperan que los gobiernos lleven a cabo ciertas políticas. Si lo que esperan no se cumple, o creen que no se cumple, pueden tomar medidas para protegerse que pueden dañar la economía nacional, como retirar sus capitales del país. Desde luego, para un modelo económico que lleva al país a una dependencia casi total del

capital extranjero, estas restricciones subjetivas son muy importantes. La política económica termina siendo un cumplimiento obsequioso de lo que estos agentes esperan. El poder público termina siendo un rehén de los agentes económicos, aunque éstos sean rehenes, a su vez, de las ideas económicas neoliberales. El "consenso del mercado" y el "consenso de Washington" gobiernan. En un modelo de desarrollo autodeterminado, en el cual la inversión extranjera juega un papel mucho menor, las restricciones subjetivas tienen también una menor importancia, aunque no pueden olvidarse del todo, entre otras razones porque el capital nacional también tiene algún grado de movilidad internacional.

### **Visiones dinámicas y estáticas**

La discusión sobre las restricciones, o si se quiere la discusión sobre lo que es posible e imposible, tiene que ver con las visiones estáticas o dinámicas de la realidad económica. Por ejemplo, la visión estática e imposibilita, sostiene que el sector informal de la economía es tan grande que las posibilidades de aumentar la recaudación fiscal del impuesto sobre la renta y la afiliación al IMSS, por poner sólo dos ejemplos, están prácticamente cerradas. Por eso sus impulsores buscan la salida en los impuestos indirectos (como el IVA a los alimentos). Conciben el desarrollo del sector informal como un proceso espontáneo (casi natural) y piensan que lo mejor que se puede hacer es no perturbarlo. Creen que el sector informal es sinónimo de precariedad y, por tanto, que cualquier intervención vigorosa aplicando la legislación fiscal y de seguridad social, llevaría a estos productores a la bancarrota.

Una visión alternativa, dinámica, del sector informal, sostendría que buena parte de su crecimiento se explica por la tolerancia pública misma. En esta visión, la falta de presión pública para el cumplimiento de las leyes ha propiciado la informalización de un numeroso grupo de empresas y ha fomentado el desarrollo de nuevos tipos de empresas capitalistas con cara de informales. Empresas que producen bienes con trabajo domiciliario (una forma de trabajo asalariado a destajo) y los distribuyen por medio de vendedores ambulantes o de puestos en la calle que operan como comisionistas (otra forma de trabajo asalariado a destajo). Pueden ser conglomerados grandes, aunque con instalaciones pequeñas, que acumulan enormes ganancias pero que operan sin registro fiscal o que se ostentan como contribuyentes menores. No se conoce la importancia cuantitativa de estas formas de producción dentro del sector informal. Mientras más importantes sean, mayores serán las posibilidades de ampliar la recaudación y la población asegurada. Otra manera en la cual la informalización tiene lugar es la de empresas que sólo registran, fiscalmente y en la seguridad social, a una pequeña proporción de su personal y sólo pagan impuestos sobre una parte muy pequeña de sus ingresos. Tampoco se conoce la magnitud de este fenómeno. El conocimiento de la magnitud del sector formal que se disfraza de informal adquiere el carácter de prioridad nacional.

De ambas visiones se derivan perspectivas muy diferentes. La visión alternativa, por ejemplo, vería en la crisis financiera del IMSS, recientemente dada a conocer, una consecuencia en parte de estas nuevas formas de evasión, que explicarían que en los pasados 10 años la cobertura de la seguridad social en el país se haya estancado, periodo en el cual la presión de los inspectores del IMSS parece haberse relajado.

### **El PRD y las alianzas**

Para el PRD, cuyas perspectivas inmediatas son las de seguir siendo un partido minoritario, es inevitable pensar en las alianzas al interior del Poder Legislativo para resistir ciertos cambios y para impulsar otros. Con frecuencia, sin embargo, los legisladores pierden el rumbo, lo que puede atribuirse en gran medida a la falta de una propuesta de política socioeconómica alternativa.

El PRD necesita como instrumento central de conducción de sus actividades, un planteamiento sólido de política socioeconómica con las características antes señaladas, que forme parte de su plataforma ideológica. El documento tiene que ser un instrumento vivo, que se actualice continuamente, que tiene que ir mucho más allá de las declaraciones generales si ha de convertirse en un instrumento para la acción política, legislativa y de gobierno. Parte central de la identidad del PRD estaría reflejada en él. Serviría para el reclutamiento de militantes, como guía para las campañas electorales, daría unidad discursiva y de acción al PRD. Iría mucho más al detalle que los documentos vigentes en el partido y, a mi juicio, debería reunir las características antes apuntadas.

## **EVOLUCIÓN DE LOS SALARIOS MÍNIMOS Y MEDIOS**

Este primero de mayo los festejos oficiales del Día del Trabajo fueron muy sintomáticos de la situación del poder y del partido oficial en México. Martha Anaya en Milenio Diario le llamó extraña celebración, y destacó los silencios de la multitud que, sin embargo, llenó el Zócalo. En realidad no había nada que festejar. El trabajo se ha estado desvalorizando desde hace casi 20 años. Los ingresos de los trabajadores han perdido sistemáticamente poder adquisitivo, desde entonces. Ernesto Zedillo en su mensaje destacó los supuestos logros: "en este gobierno estamos impulsando la creación de empleos. ¡Llevamos cinco años consecutivos de crecimiento económico y cinco años consecutivos de creación de más y más empleos! ¡Hoy el desempleo es el más bajo en muchos, muchos, años!".

En cambio, sobre salarios no presentó logros, sólo dijo: "con toda razón, ustedes demandan y quieren una economía vigorosa, que sea la base segura para que sus salarios, con toda justicia, mejoren firmemente". Y es que en materia de salarios y de todo tipo de ingresos no hay logros.

Evolución de los salarios mínimos y medios

La evolución de los salarios mínimos y medios durante el gobierno de Zedillo (GZ) ha sido peor que la ocurrida en el de Salinas (GS), aunque no tan mala como en el de Miguel de la Madrid (GMM). En la gráfica anexa y en el cuadro 1 se muestra la evolución de seis tipos de salarios en el periodo 1980 a 1999. De la misma se hace evidente que:

1) Durante los cinco años transcurridos del GZ todos los salarios que se presentan en la gráfica y el cuadro tienen un comportamiento negativo. Esto lo iguala con el GMM y contrasta con el de Salinas, en el cual cuatro de los seis tipos de salarios evolucionan al alza. Es importante notar, sin embargo, que durante el GMM domina la recesión mientras en el de Zedillo domina el crecimiento. Nótese en la gráfica que la mayoría de los salarios cayeron estrepitosamente en 1995 y 1996 y que después, con el crecimiento y la generación de empleos de las que se enorgullece el

Presidente, se mantuvieron estancados. Es decir, los salarios reales caen en la recesión y, en vez de aumentar con la recuperación, se estancan.

2) Los salarios mínimos, como es bien conocido, cayeron en los tres gobiernos. De 41 pesos diarios en 1994 y en 1982, último año del gobierno de López Portillo, cayeron a 17.6 pesos en 1988, a 13.4 pesos en 1994, y a 10.5 en 1999. Aunque la peor baja es la del primer periodo, la baja acumulada en el GZ en cinco años es casi igual que la ocurrida en los seis años de Salinas. Los salarios mínimos de 1999 son sólo la cuarta parte de los de 1982, o lo que no es sino la otra cara de la moneda, han perdido casi 75 por ciento de su valor.

3) En las ramas de jurisdicción federal (textil), los salarios contractuales también cayeron en los tres periodos, de 52.5 pesos en 1982 a 31 pesos en 1988, a 27.5 pesos en 1994 y a 21.2 pesos en 1999. En este caso, la baja en el GZ es el doble que en el GS, aunque es sólo la mitad de la baja en el GMM.

4) En la industria formal de la construcción, en las maquiladoras y en la industria manufacturera en su conjunto, la evolución de los salarios medios reales es negativa en el GMM y en el GZ, y positiva en el GS. En la construcción, donde la serie inicia en 1983, la caída en el GZ es de casi 30 por ciento, lo que sitúa los salarios de esta industria, en 1999, 46 por ciento por debajo de los de 1983, es decir prácticamente a la mitad.

5) En la construcción y en el comercio al menudeo, los salarios medios de 1999 no sólo son mucho más bajos que los de 1994 (30 y 22 por ciento), sino que incluso son más bajos que los de 1988 (10 y 5 por ciento). Es decir, no sólo se perdió todo lo ganado en los años de Salinas, sino que se perdió más.

6) En la manufactura y en la maquiladora, que son el orgullo del GZ, los motores del crecimiento, los salarios medios reales también cayeron 22.2 y en 6.4 por ciento. Como se aprecia en la gráfica, los salarios han sido los menos fluctuantes en los casi 20 años analizados, mientras los de la manufacturera han fluctuado drásticamente. Los niveles de 1999 son 41.6 por ciento más bajos que en 1982.

7) El aumento de los salarios medios durante el GS, particularmente fuerte en la industria manufacturera, ha sido materia de fuertes controversias. Se trata de un periodo de fuerte desindustrialización, en el cual cierran muchas empresas como consecuencia de la apertura, al mismo tiempo que se abren nuevas empresas asociadas a las nuevas oportunidades de exportación. De esta manera, el incremento en el salario promedio puede reflejar sólo la salida de los peor pagados, en pequeñas y medianas empresas que quebraron, y la permanencia y expansión de los mejor pagados en las grandes empresas nacionales y extranjeras. La política explícita, la que se refleja en los salarios mínimos, salarios públicos y, curiosamente, en las ramas de jurisdicción federal, fue mantener los incrementos salariales por debajo de la inflación.

#### Evolución de los ingresos del trabajo

Los datos anteriores sobre salarios medios reflejan datos captados por el INEGI en establecimientos formales. Pueden tener, como ha notado Agustín Escobar, un sesgo al dejar fuera al sector informal. Se refieren a salarios exclusivamente, mientras una proporción creciente trabaja por su cuenta, ayuda a la familia sin retribución o es un pequeño patrón. Para evitar estos sesgos y obtener un panorama más completo de la evolución de todos los ingresos derivados del trabajo, procesé las bases de datos de las encuestas nacionales de empleo urbano (ENEU) de los segundos trimestres de 1994 y 1999 para obtener, para un conjunto de 37 ciudades, los ingresos por hora de trabajo y los ingresos mensuales.

### **Calculé la media y la mediana.**

La mediana expresa el nivel de ingresos que divide a la población observada exactamente en dos partes iguales, una que está por arriba y otra que está por debajo de dicha cifra. No se ve afectada, como la media, por los salarios o ingresos muy altos de unos pocos. Cuando la mediana baja apreciamos, de manera muy directa un empobrecimiento de la población.

En el Cuadro 2 se sintetizan los resultados. Entre 1990 y 1994, esta vez expresados a precios de 1999, los ingresos medios de los ocupados de las 37 ciudades más importantes del país, han disminuido sustancialmente, tanto si se calculan por hora de trabajo como mensuales. La media del ingreso por hora pasó de 22.35 pesos en 1994 a 16.51 en 1999 (en pesos de 1999), una disminución de 26.1 por ciento. En tanto, la mediana disminuía de 14.23 pesos a 10.42 pesos, o 21.8 por ciento menos. Las disminuciones de los ingresos mensuales son un poco más bajas (alrededor de 23.5 por ciento), lo que refleja un incremento en las horas promedio trabajadas en el mes. El dato mensual más cercano a nuestra comprensión, la pauperización de la población nacional. La mitad de la población, que ganaba 2 mil 526 pesos o menos en 1994, en 1999 gana mil 935 pesos o menos. Un elemento notable es que ambas fuentes, de naturaleza y cobertura muy diferentes, llevan al mismo resultado: una disminución de más de 20 por ciento, alrededor de una cuarta parte, en los ingresos medios de la población que vive de su trabajo. Esto lo saben muy bien los trabajadores, sus esposas y sus hijos e hijas, que viven diariamente las consecuencias, con frecuencia dramáticas, de esta nueva baja en el poder adquisitivo de sus ingresos. Por ello una demanda reiterada en las marchas y mítines del primero de mayo fue la de aumentos salariales.

Rodríguez Alcaine, líder supercharro, sin embargo se vio obligado a demandar un cambio en el mecanismo mediante el cual se definen los salarios mínimos, que se ha vuelto una vergüenza nacional, como lo demuestran las cifras antes presentadas. El organismo que lleva a cabo las tareas de definición de los salarios mínimos requiere autonomía política y una gran capacidad técnica y un gran prestigio. Este es un cambio que ningún candidato ha planteado. El tema da para mucho más. Apenas lo empezamos a arañar. En próximas entregas seguiremos analizando el asunto con más detalle. Entre otras cosas, resulta necesario procesar la Encuesta Nacional de Empleo Urbano de 1988 para conocer si se confirman los resultados del gobierno de Salinas antes presentados.

### **¿MENOS POBREZA SIN ALZA SALARIAL?**

Una pregunta crucial

Los cálculos de pobreza que pueden hacerse a partir de los datos publicados de la ENIGH98 (la base de datos sigue inaccesible para los mortales comunes y corrientes), parecen mostrar una baja de la pobreza. Usando la línea de pobreza de la CEPAL (para hacer mis propios cálculos) la baja observada resultó de 5 puntos porcentuales, de 63 por ciento a 58 por ciento de la población, entre 1996 y 1998. Esta es una baja muy pequeña si se la compara con el alza ocurrida en los dos años precedentes, cuando pasó de 46 a 63 por ciento (véase Economía Moral del 25/08/00: "Milagro de la CEPAL"). De esta manera, entre 1994 y 1998 los movimientos son sumamente desfavorables para el gobierno de Zedillo. Sin

embargo, la pregunta sobre las causas de la (aparente) baja ocurrida entre 1996 y 1998 es muy importante. Es necesario preguntarse si hay algún factor en el funcionamiento actual de la economía que permita que la pobreza baje y si ese factor es sostenible en el mediano plazo. Si ambas respuestas fuesen positivas, la disminución de la pobreza se podría lograr en el próximo sexenio sólo manteniendo ese factor funcionando. Naturalmente, una respuesta plena la podré dar cuando cuente con la base de datos de la ENIGH98. Sin embargo, por su importancia, vale la pena explorar una respuesta provisional.

### **Evidencia contradictoria**

Como lo señalamos en "Milagro de la CEPAL", hubo un fuerte deterioro de los salarios reales durante el gobierno de Zedillo (GZ). Sin embargo, casi la totalidad de la pérdida ocurre entre 1994 y 1996. ¿Qué pasó a partir de 1996 en materia salarial? El cuadro 1 muestra la evolución, año por año, de los salarios reales de diversas categorías durante el GZ. Como se aprecia, no hay grandes cambios en los salarios reales entre estos dos años. Algunos, como los salarios manufactureros, los de las maquiladoras y del comercio al menudeo, suben ligeramente, incrementos porcentuales de 1.4, 4.7 y 1 por ciento; mientras otros más importantes numéricamente bajan: en 4.3 por ciento los mínimos, en 1.6 por ciento los de la construcción, en menos de uno por ciento los de cotización al IMSS. Es decir, parece haber un empate. Sin embargo, la remuneración media de asalariados de cuentas nacionales, después de haber bajado 10 pesos por día entre 1994 y 1996 (una baja de 20 por ciento) tiene un repunte de 3 pesos entre 1996 y 1998 (un repunte de 7.5 por ciento). Esto significaría que los salarios que aumentaron pesaron más en el movimiento global que los que disminuyeron. Sin embargo, el concepto de remuneraciones medias de cuentas nacionales ha gozado de muy poco prestigio entre los estudiosos del mercado de trabajo. Esta desconfianza se agravó cuando se introdujeron cambios en las cuentas nacionales a partir de 1994. De todas maneras las cifras apuntan al efecto composición de los salarios medios. Para expresarlo con un ejemplo hipotético, si sólo hubiese dos tipos de salarios, los agrícolas y los industriales, donde los segundos son más elevados que los primeros, y ninguno cambiase en términos reales en un periodo determinado, es posible que la media salarial subiese si la composición del empleo cambiase a favor del empleo industrial. Es probable que este efecto haya estado presente, en pequeña escala, durante el periodo 1996-1998. La comprobación de ello requiere un análisis de la evolución de las remuneraciones por rama de actividad que rebasa la colaboración de hoy. Lo que habrá que dilucidar es si se trata de un efecto composición positivo que, en la parte de recuperación del ciclo económico, representa el lado opuesto al efecto composición negativo que se produjo durante la crisis, en cuyo caso no se trata de un factor sostenible a mediano o largo plazo, o si se trata de una modernización de la estructura del empleo que sí sería sostenible.

### **La fórmula tripartita**

La pobreza por ingresos se suele medir comparando el ingreso per cápita de cada hogar con la línea de pobreza expresada también en términos per cápita. El ingreso per cápita de un hogar que sólo obtenga ingresos por el trabajo de sus miembros, depende de tres variables: 1) el número de personas ocupadas (O); 2) el ingreso medio de cada uno de ellos (YO); y 3) el número total de miembros en el hogar (N). De los dos primeros factores depende el ingreso total del hogar (el numerador),



mientras que el tercero es el denominador<sup>71</sup>. En el punto anterior exploramos el movimiento en el tiempo de los salarios, que son la parte más importante, aunque no la única, de los ingresos medios de los ocupados.

La gráfica muestra la evolución del ingreso captado por las ENIGHs de 1994, 1996 y 1998 por hogar, por persona y por perceptor, distinguiendo en este último caso los perceptores ocupados y los perceptores totales. Los perceptores son las personas que recibieron un ingreso corriente monetario de cualquier tipo. Incluyen, por tanto, personas que como algunas amas de casa no trabajan (en el sentido limitado, economicista del término) y que reciben una remesa de algún familiar. Incluye a los jubilados y a los que reciben una renta de alguna propiedad. Resulta peculiar que entre 1996 y 1998, según la ENIGH, el ingreso por hogar haya aumentado muy poco, de 74 a 76 por ciento del nivel alcanzado en 1994. Una recuperación muy pequeña, casi irrelevante. Sin embargo, la pobreza la medimos, como señalamos antes, por el ingreso por persona, que tuvo una recuperación mucho más significativa, de 77 a 86 por ciento del nivel de 1994. Detrás de este movimiento dispar está el hecho que el tamaño promedio de los hogares (nuestra  $n$ ) disminuyó significativamente entre 1996 y 1998, según la ENIGH, pasando de 4.53 en 1996 a 4.3 en 1998, una baja de 5.3 por ciento. En ausencia de cualquier otro cambio, esta baja en el tamaño del hogar habría producido un aumento equivalente en el ingreso por persona en el hogar y, por tanto, haber disminuido la pobreza, aunque en un porcentaje incierto. Cabe preguntarse, por tanto, dos cosas. Primero, qué tan sólido es este dato de la ENIGH. Y segundo, qué tan correcto es usar el ingreso por persona como la variable clave para identificar la pobreza de ingresos.

Pero antes de ello, véase que los ingresos de los perceptores ocupados (nuestra YO) habrían aumentado en el periodo bajo estudio de 72 a 75 por ciento del nivel que tuvieron en 1994. Una recuperación leve que parecería reflejar lo antes comentado sobre salarios. Nótese, sin embargo, que si incluimos a todos los perceptores, su ingreso medio casi no se mueve.

Los datos históricos de las ENIGH muestran una tendencia a la disminución del tamaño medio del hogar muy rápida en los años noventa: desde 4.72 hasta 4.30 entre 1992 y 1998. Esta tendencia es muy similar a la que estima CONAPO en sus proyecciones de los hogares, mismas que se presentan en el cuadro 2. Sin embargo, la tendencia de CONAPO, que llega en el año 2000 a sólo 4.13 personas por hogar y 4.20 personas por vivienda, no coincide con los resultados preliminares del XII Censo de Población y Vivienda 2000, que arrojan un promedio de ocupantes por vivienda de 4.42, lo que según la relación entre hogares y viviendas implícita en la relación utilizada por CONAPO, daría una media de 4.34 personas por hogar en el año 2000, superior a la de la ENIGH en 1998. La diferencia entre ambas estimaciones en el año 2000, la de CONAPO y la del Censo es de 5.1 por ciento, diferencia capaz de generar una sobreestimación del ingreso por persona y una subestimación de la pobreza significativos. Concluimos, pues, que la evolución en el tamaño del hogar calculada por ENIGH (que o bien sigue de cerca de CONAPO o ambos se apoyan en la misma fuente) requiere someterse a un análisis minucioso y no es totalmente confiable<sup>72</sup>.

71 La ecuación es la siguiente, donde  $Y_c$  es el ingreso medio de los ocupados en el hogar,  $O$  el número de ocupados, y  $n$  el número total de miembros:  $Y_c = (O \times Y_o) / n$

72 Las encuestas son una técnica de muestreo en la cual, para ciertos propósitos, se requiere tener una buena idea del universo. Este universo, por lo que hace a las viviendas particulares, es lo que constituye el marco muestral de las encuestas. Este marco se construye en cada censo de población y va envejeciendo a medida que pasan los años. Los nuevos censos vienen a corregir las distorsiones. De esta manera, es muy probable que en materia de tamaño de los hogares y ocupantes por vivienda, el dato censal sea el correcto.

### **El indicador ingreso per cápita**

Independientemente del hecho que las tendencias a la baja en el tamaño del hogar, tal como las estiman CONAPO y la ENIGH pueden estar sobreestimadas, es evidente que los hogares se están haciendo más pequeños. La medición de la pobreza a través del ingreso per cápita supone, sin embargo, que el costo de satisfacción de las necesidades de un hogar de cinco personas es cinco veces más grande que el de una persona. Cuando una persona que vivía sola empieza a compartir su vivienda con otra, es evidente que no todos los gastos se duplican. La renta, el predial, el agua, quedarán igual y la electricidad, el gas y el teléfono variarán muy poco. En los hogares se presentan economías de escala. Es obvio que hay un error en el uso del ingreso per cápita que, sin embargo, no es fácil de corregir. En los países sajones han ideado diversos procedimientos para llevar a cabo esta corrección. Uno es tomar a las siguientes personas después de la primera como adiciones menores a la unidad, por ejemplo, dos tercios o la mitad y obtener un número de personas corregido para fines de calcular la línea de pobreza de ese hogar. Parece llegada la hora de realizar esto en México de manera sistemática. De otra manera, al disminuir el tamaño de los hogares, subestimaremos el costo de la vida de los hogares muy pequeños cuyo peso en el total estará disminuyendo. Subestimaremos con ello la pobreza y podemos caer en la ilusión de que ésta baja.

## **SALARIOS MÍNIMOS Y POBREZA**

### **Política salarial sin cambio**

Aunque formalmente es la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CNSM) la que decretó los salarios mínimos que habrán de regir en 2001, de hecho fue el gobierno federal quien lo decidió. Los aumentos fueron, a dos decimales, de 6.46 por ciento en la zona A, de 8.12 en la zona B y de 9.63 en la zona C<sup>73</sup>. Dos cuestiones resaltan. En primer lugar, salvo en la zona C, los incrementos son inferiores a la inflación con la que cerrará el presente año, que rondará en 9 por ciento, con lo cual se vuelve a repetir la política de los últimos 18 años, consistente en aumentar los salarios mínimos menos que la inflación, buscando con ello abatir ésta. Es decir, usando los salarios como ancla de la inflación. La segunda cuestión que vale la pena hacer notar es que se aumentan más los salarios mínimos en las zonas más pobres. Este es un rasgo de equidad que, sin embargo, en los hechos, fue la respuesta a medias a la demanda del sector obrero de la CNSM de unificar plenamente los salarios mínimos, eliminando las zonas.

La CNSM es un organismo típicamente corporativista. Trabajadores, empresarios y gobierno fijan los salarios mínimos, no sólo los generales, sino los anacrónicos salarios mínimos profesionales (una lista de 88 "profesiones"). La alianza entre los empresarios y el gobierno en el seno de esta comisión ha producido un sistemático deterioro del poder adquisitivo de los salarios mínimos hasta convertirlos, al menos en las grandes ciudades, en irrelevantes como mecanismo de protección del nivel de vida para el cual fueron creados.

---

<sup>73</sup> Extrañamente, estos porcentajes son diferentes a los publicados en los diarios el sábado 23 de diciembre, seguramente proporcionados por la CNSM, ya que son iguales en todos los diarios: 6.50, 8.09 y 9.68 por ciento en las zonas A, B y C, respectivamente

## Salarios y canasta normativa

Una manera de valorar el poder adquisitivo de los salarios mínimos es comparando su nivel con el costo del conjunto de bienes y servicios que permitirían cumplir la norma constitucional de satisfacer las necesidades materiales, sociales y culturales del trabajador y su familia. Este conjunto de bienes puede expresarse en una canasta. El ejercicio más completo en la materia es el realizado en 1982 por Coplamar<sup>74</sup> al construir la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE). En las gráficas se presentan cuatro indicadores de las relaciones entre salarios y el costo de la CNSE. Se trata del costo de la CNSE para una familia de 4.9 personas, que fue el tamaño promedio de los hogares del país en 1977<sup>75</sup>. Tres de los indicadores se refieren a lo que he llamado el ingreso mínimo anual (IMA), que es el resultado de multiplicar el salario mínimo diario por 390 días, añadiendo así el aguinaldo (15 días) y 10 días de prima vacacional y reparto de utilidades<sup>76</sup>. Como se ve, una estimación muy conservadora. Los indicadores del IMA son: 1. Número de Perceptores de Ingreso Mínimo Anual (NPIMA), que nos dice cuántas personas tendrían que haber trabajado en un hogar, ganando todas ellas el ingreso mínimo, para obtener un ingreso equivalente al costo de la CNSE. Mientras más supera este indicador el valor 1, peor situación refleja. 2. Cobertura legal estricta (CLE) que indica qué porcentaje del costo de la CNSE representa un salario mínimo. Si se aplica al pie de la letra el texto del artículo 123 constitucional, debería bastar el trabajo con salario mínimo del jefe o jefa del hogar, para permitir la satisfacción de todas las necesidades del hogar. Por eso se califica esta cobertura de estricta. 3. Cobertura Legal Flexible. Aquí la norma constitucional se interpreta en el sentido que pueden trabajar varios miembros del hogar y, tomando el promedio de 1.77 ocupados por hogar que ha permanecido relativamente estable a lo largo del tiempo, se multiplica el IMA por este número para obtener el ingreso anual por hogar con salario mínimo y prestaciones de ley. Este se divide, entonces, entre el costo de la CNSE para obtener el porcentaje de cobertura flexible. El indicador referido a las remuneraciones medias toma de cuentas nacionales el valor de éstas y las expresa como fracción del costo de la CNSE.

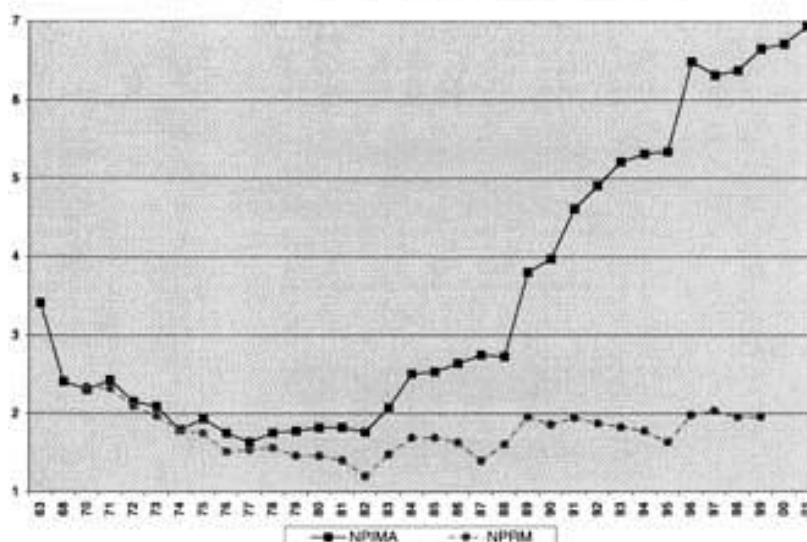
---

74 La Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) ha sido publicada en Coplamar, *Macroeconomía de las necesidades esenciales*, Siglo XXI editores, 1983. En los años 90 llevé a cabo una revisión de la CNSE, disminuyendo un poco su costo al reducir algunos rubros de su contenido. Tales cambios pueden encontrarse en Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, siglo XXI editores, segunda edición, 2000.

75 Ha habido un lento pero sistemático descenso en el tamaño promedio de los hogares del país, pero al mismo tiempo la composición por edades se ha movido al envejecimiento. Según el Censo de 2000, el tamaño actual es de 4.29 personas, contra 4.9 en 1977. Actualmente estoy llevando a cabo el cálculo de cómo afecta el costo de la CNSE esta baja del tamaño del hogar y el envejecimiento de sus miembros. En algunos rubros como alimentación, vestido y calzado, transporte, el efecto del tamaño del hogar, una vez ajustado éste por el indicador de adultos equivalentes, es proporcional. En cambio en otros, como la vivienda, el equipamiento doméstico, servicios como electricidad, agua, gas, etc. el efecto es casi nulo al reducirse el tamaño. Entre 1977 y 2000, con una reducción de 12.4 por ciento en el tamaño del hogar, la reducción en el número de adultos equivalentes (considerando sólo la necesidad alimentaria) es de 11.65 por ciento.

76 En años recientes se introdujo el crédito al salario. Este es un impuesto negativo y, en el mundo formal donde esta disposición se cumple, significa un aumento a los ingresos de los trabajadores. Su análisis, que requiere manejo cuidadoso de las tablas del impuesto sobre la renta (ISR) año con año, queda pendiente y puede hacer menos dramática la caída del salario mínimo a partir de principios de los años noventa, cuando fue introducido.

Gráfica 1. Número de Perceptores de Ingreso Mínimo Anual (NPIMA) y de Remuneración Media (NPRM) para adquirir la CNSE. México 1963-2001



### Deterioro de los salarios.

En la Gráfica 1 se presenta la evolución del número de perceptores necesarios, tanto de ingresos mínimos (NPIMA) como de medios (NPRM), para adquirir la canasta normativa (CNSE) en el periodo 1963-2001. En el periodo 1963-1977 el número de personas que tendrían que haber trabajado (con salario mínimo) para alcanzar un ingreso igual al costo de la CNSE disminuye desde 3.41 hasta 1.63, es decir, se reduce a menos de la mitad en 14 años. Sube en 1978 para permanecer alrededor de 1.8 hasta 1982. Nótese que esta cifra es casi igual al número de ocupados promedio por hogar (1.77) que dimos más arriba. En cambio, a partir de 1983 a la fecha, incluido el 2001, el NPIMA crece casi sin interrupciones, hasta llegar a 6.94 en 2001. Es decir, hoy en día se necesitan prácticamente siete personas por hogar trabajando por salario mínimo para obtener un ingreso igual al costo de la CNSE y, por tanto, para que el hogar no sea pobre por ingresos. El NPIMA de 2001 es más del doble que el de 1963 y más del cuádruple que el de 1977.

Las remuneraciones medias eran muy cercanas, en el periodo 1963-1977 a los salarios mínimos, por lo cual el número de perceptores de remuneración media (de cuentas nacionales) (NPRM) se mueve casi igual y coincide con el NPIMA. El NPRM cae desde 2.34, en 1970, hasta 1.51, en 1976. En el periodo 1977-1982 empieza a separarse del NPIMA, pues mientras éste permanece constante en alrededor de 1.8, el primero baja hasta 1.2 en 1982, su mínimo histórico. Nuevamente, el valor 1.2 es muy cercano a la mitad del valor de 1970, por lo cual entre 1970 y 1982 se habría reducido el NPRM prácticamente a la mitad, lo que conlleva la duplicación del salario medio real. Este valor se deteriora rápidamente a partir de 1983 (con un ciclo favorable en 1986 y 1987), llegando en 1989 a casi 2 (1.96). En los años 90 hay un ciclo que primero lleva este valor a la baja (es decir, se recupera el salario real), alcanzándose el punto más bajo en enero de 1995 (1.63), y desde entonces se sitúa alrededor de 2, habiendo alcanzado su peor nivel, desde 1972, en 1997 (2.03). En 2001 el NPRM es el mismo que en 1973 (casi 30 años atrás), cuando la productividad de cada trabajador es hoy mucho más alta.

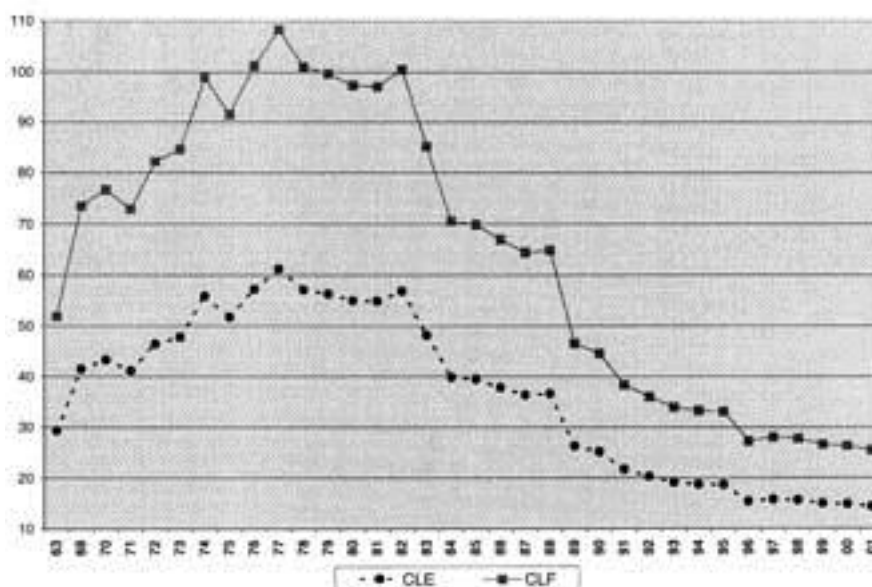
77 Todos los cálculos están hechos al día 1° de enero de cada año, al entrar en vigor los nuevos salarios mínimos. El costo de la CNSE se estimó también para esa fecha.

### Violación de la norma constitucional

El segundo párrafo de la fracción VI del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala: "Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos".

Al fijar salarios mínimos por debajo del requisito constitucional, los miembros de la Comisión de Salarios Mínimos han violado la Constitución. En la Gráfica 2 se presenta el porcentaje de cobertura legal, tanto estricta como flexible. (CLE y CLF) que fueron arriba explicados. Como se aprecia, tanto la CLE como la CLF aumentan rápidamente entre 1963 y 1977, duplicándose en ambos casos. Resulta de interés particular que la CLF, entre 1974 y 1982, se mueva alrededor del 100 por ciento, rebasándola en muchos años y alcanzando el pico histórico en 1977, con 108.3 por ciento. Esto quiere decir que si se interpreta la norma constitucional en un sentido flexible, ésta se cumplió en términos generales entre 1974 y 1982. Esto mostraría que el texto constitucional es perfectamente viable. Hoy la productividad media del trabajo es mucho más alta que en el periodo 1974-1982, lo que con mucha mayor razón hace viable tal cumplimiento. Sin embargo, como se aprecia en la Gráfica 2, ambas coberturas se caen dramáticamente desde 1982 hasta el día de hoy.

Gráfica 2. Cobertura Legal Estricta (CLE) y Flexible (CLF) del IMA, México 1963-2001



A partir de 1989 el nivel de cobertura es inferior al de 1963. Pero la caída no se detuvo ahí. Entre 1989 y 2001 la CLE casi se ha reducido nuevamente a la mitad, llegando a la increíble cifra de 14.4 por ciento, una séptima parte de la norma constitucional. La cobertura legal flexible, por su parte, se sitúa hoy en la cuarta parte. A pesar de eso, la CNSM decretó aumentos de los salarios mínimos que en las zonas A y B ahondan la tendencia al deterioro. El secretario del Trabajo y el presidente de la CNSM lo justificaron como necesarias para controlar la inflación, confundiendo el rol de los salarios mínimos. Sin una política salarial de recuperación de las percepciones reales de los mexicanos, cualquier política de lucha contra la pobreza se quedará en la retórica o en el asistencialismo. Para usar la frase de José Luis Calva, que le dio título a su colaboración del viernes 22 de diciembre en El

Universal, el Gobierno de Fox no pasó, en este primer año, "la prueba de los salarios".

### ATROFIA EN VEZ DE DESARROLLO.

Paul Baran, quien escribió uno de los libros clásicos sobre el desarrollo (La economía política del crecimiento), analizó la experiencia del desarrollo de Japón y concluyó que la diferencia específica que explica su rápido desarrollo, a pesar de su arribo con cierto atraso al capitalismo, hay que encontrarla en que ese país nunca fue colonia. Siempre funcionó como país independiente, autodeterminado. La experiencia reciente vuelve a mostrar que los países exitosos han sido los que han determinado autónomamente su agenda de desarrollo, como Corea del Sur y Taiwán. Como ha dicho Joseph Stiglitz, premio Nobel de Economía 2001 y ex miembro destacado del establishment internacional: "De todos los países, los del este de Asia son los que más han crecido y han hecho más para reducir la pobreza. Y lo han hecho, resáltémoslo, vía la globalización. Su crecimiento ha estado basado en las exportaciones, aprovechando el mercado global de exportaciones y cerrando la brecha tecnológica... Sin embargo, mientras algunos países de la región crecieron abriéndose a las compañías trasnacionales, otros, como Corea y Taiwán, crecieron creando empresas propias. Esta es la distinción clave: algunos de los países que han tenido mayor éxito en la globalización determinaron su propio ritmo de cambio; cada uno se aseguró de que los beneficios del crecimiento fueran distribuidos equitativamente y rechazó las presunciones básicas del Consenso de Washington, que postulaban un rol mínimo para los gobiernos y rápidos procesos de privatización y liberalización"<sup>78</sup>.

Las lecciones son contundentes: la autodeterminación es condición necesaria del desarrollo. No es extraño que ocurra lo mismo a nivel individual. La atrofia del desarrollo que se produce en los niños abrumados por padres sobreprotectores es brutal: adultos que siguen siendo niños toda la vida; seres que no se desarrollan.

Las personas y los pueblos aprenden a hacer lo que tienen que hacer. Cuando volví a la academia después de un periodo de 22 años trabajando en el sector público y en organismos internacionales, en los que siempre tuve una o más secretarías a mi servicio, aprendí a manejar una computadora personal porque tuve que hacerlo. El ingeniero Fernando Hiriart, uno de los grandes ingenieros mexicanos, contaba, al comienzo de los años setenta, cómo enfrentó el país la construcción de la nueva infraestructura hidráulica en los treinta: un pequeño grupo de ingenieros, con pocos libros sobre la mesa, acometió la tarea de diseñar y calcular las nuevas represas que habrían de formar el México moderno del siglo xx. No lo habían hecho nunca, ni había en México nadie con esa experiencia. Enfrentaron el problema y lo resolvieron porque no había otra opción y porque había una decisión política que los estimulaba. Esta anécdota se sitúa en el momento en que nacía en México un proyecto de autodeterminación nacional que duró medio siglo y que transformó radicalmente al país. En la década de los setenta se limitaron los campos en los que podía incursionar la inversión extranjera por sí sola o en participación con el capital

---

<sup>78</sup> Joseph E. Stiglitz, "Globalism's Discontents" *The American Prospect*, vol. 13, N° 1, enero del 2002, traducido en *Perfil de La Jornada*, 19 de enero de 2002. En las citas he preferido mi propia traducción.

nacional, al tiempo que se legisló para estimular la difusión de la tecnología e incentivar su rápida asimilación; se creó el Conacyt para impulsar la ciencia y la tecnología nacionales, y se impulsó vigorosamente la educación superior pública. Todo expresaba el último eslabón, y por ello el más ambicioso de este proyecto de autodeterminación.

Durante la vida de este proyecto de autodeterminación nacional usamos las posibilidades existentes de financiamiento externo pero, sobre todo entre 1930 y 1970, financiamos el desarrollo básicamente con recursos propios. El modelo económico con el cual se instrumentó este proyecto de nación fue el de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI). Este exitoso modelo se agotó y en los setenta entró en crisis. La mayor parte de los países de América Latina confundieron el modelo con el proyecto de nación y, cuando abandonaron finalmente el modelo de ISI, en medio de la crisis de la deuda de los ochenta, abandonaron también el proyecto de autodeterminación nacional. Arrojaron al bebé con el agua sucia de la bañera. El proyecto de autodeterminación nacional fue sustituido por la subordinación global. Aquí ya no hay proyecto nacional, sino una actitud de plena obediencia.

La subordinación global parte de premisas opuestas a las de la autodeterminación. Si ésta parte de la fe en nuestras propias potencialidades (podemos hacerla solos si así nos lo proponemos), aquélla supone que dependemos totalmente del capital y la tecnología provenientes del exterior. Por tanto, en vez de limitar la inversión extranjera, debemos invocarla mediante toda clase de rituales y evitar cualquier medida que la moleste. Mientras la autodeterminación, por tanto, conduce a una actitud científica que busca el dominio de las condiciones que harán posible la realización de las potencialidades, la subordinación global conduce al pensamiento escolástico y al mágico-religioso, que supone que la verdad es revelada y ha sido sintetizada en la nueva Biblia: el Consenso de Washington.

En la subordinación global en que vivimos, de lo que se trata es de aceptar las reglas dictadas por los que "saben y pueden", cumplirlas fielmente y preparar nuestros recursos humanos para hacer lo que en la nueva división internacional del trabajo nos toca: operar lo que ha sido desarrollado y diseñado en el exterior. La división entre poderosos y débiles ya no es entre producción primaria y producción industrial, sino entre desarrollo-diseño y operación. Ahora buena parte de la producción de bienes industriales se lleva a cabo físicamente en los países débiles. Las computadoras se desarrollan y diseñan en Estados Unidos, pero se "producen" en una cadena fragmentada en China, Guadalajara, Indonesia. Los del primer mundo llevan a cabo las labores creativas; nosotros las repetitivas. Eso sí, los globalisubordinados, muy orgullosos, mostramos el éxito exportador de la industria asentada en territorio nacional. Pero esta división no sólo se da en la industria. En los servicios pasa algo similar. Las franquicias (por ejemplo en fast food o en hotelería) no son otra cosa que la codificación de reglas de operación muy detalladas. Los que codifican las reglas y estandarizan los insumos son las transnacionales. El "empresario" nacional compra todo empaquetado y sólo tiene que operarlo. Con muy pocas capacidades puede operar una empresa.

El personal que va a operar estas "fábricas de movimientos repetitivos normados desde afuera" requiere de una educación que es cualquier cosa menos desarrollo de capacidades de pensamiento independiente y crítico. No necesitamos personal que desarrolle tecnología. Eso sí, se requerirán muchos abogados y administradores y muchos técnicos medios. El modelo de universidades tecnológicas, impulsado por Zedillo, es el modelo ideal de educación superior para un país maquilador. La

subordinación global es pobreza de espíritu para todos y, para la mayoría, es también pobreza material.

Con lo anterior se reúnen los elementos para intentar una definición del desarrollo parafraseando, y aplicando a escala social, el concepto de realizaciones (functionings) que Amartya Sen ha vuelto famoso como elemento central de un nuevo enfoque del nivel de vida, la pobreza y la desigualdad aplicado a nivel individual. Se trata, dice, de concentrarse no en el placer o felicidad que la gente siente, ni en los bienes que posee, sino "en el tipo de vida que uno logra vivir con la ayuda de los alimentos y otros bienes". En un sentido más amplio, el nivel de vida de una persona consiste, según él, en el conjunto de sus realizaciones: lo que la persona logra hacer y ser. Concentrémonos primero en el hacer, cambiemos la escala, de lo individual a lo social, y ejemplifiquemos con el desarrollo industrial. En el periodo en que predominó la autodeterminación nacional, en América Latina aspirábamos al desarrollo industrial propio, basado en empresas nacionales. La inversión extranjera la conocíamos muy bien en las plantaciones bananeras y sabíamos que eso no era el desarrollo. Para desarrollarnos requeríamos nuestra propia capacidad industrial. Subrayo las palabras nuestra y capacidad con todo propósito. La capacidad industrial propia no es el funcionamiento en nuestro territorio de empresas modernas que contratan trabajadores mexicanos. Eso también lo conocíamos con las empresas petroleras y mineras extranjeras. Eso tampoco es el desarrollo. El desarrollo económico lo podemos identificar, vaya esto como aproximación a la definición prometida, como el proceso de desarrollo de capacidades colectivas para generar, adaptar y asimilar tecnologías (incluyendo las avanzadas) y para crear y gestionar empresas propias que operen esas tecnologías. Capacidades empresariales, tecnológicas, de trabajo e intelectuales. Cuando una empresa extranjera ensambla (o fabrica) un producto, incluso si es tecnológicamente avanzado, digamos una computadora, ello no necesariamente conlleva el desarrollo de algunas o todas las capacidades mencionadas. Si la empresa es 100 por ciento extranjera, no hay desarrollo empresarial mexicano. Si la tecnología del producto y del proceso ha sido diseñada en otro país y se instala la fábrica sin participación de la ingeniería nacional, no hay desarrollo de capacidades tecnológicas, aunque, si la empresa es operada por técnicos y administradores nacionales, puede haber aprendizaje industrial y administrativo. Una parte de la inversión extranjera ha consistido en la compra de empresas nacionales preexistentes (banca, empresas comerciales, ferrocarriles, etcétera), en cuyo caso hay un desmantelamiento de las capacidades empresariales nacionales y se genera un efecto negativo, en el mismo sentido, en la cadena de proveedores de servicios, ya que la empresa extranjera prefiere sus proveedores extranjeros a los nacionales. Se atrofian muchas capacidades nacionales.

En los años del desarrollo autodeterminado la aspiración era que las empresas fuesen nacionales (o una asociación con extranjeros) y que el proceso de producción y desarrollo tecnológico estuviese cada vez más integrado en el país. En esas condiciones, tanto en empresas públicas como privadas -aunque en mayor grado en las primeras, que incluso crearon sus propios institutos de investigación- se desarrollaban todas las capacidades enumeradas. Aunque una evaluación completa requeriría investigación especial, la conclusión parece inevitable: la subordinación global atrofia algunas capacidades y genera mucho menos que la autodeterminación. Desde el punto de vista de la dimensión del hacer en la concepción de Amartya Sen, por tanto, la conclusión inicial es negativa para la subordinación global. Desde el punto de vista de la dimensión del ser, que en la



visión de Sen incluye las condiciones de vida, ya he mostrado en múltiples ocasiones que la subordinación global ha pauperizado a la población nacional. En síntesis, tanto desde el punto de vista del hacer como del ser, la subordinación global no produce desarrollo. Para hacer un símil con la atrofia del desarrollo individual que ilustré al principio como resultado de padres sobreprotectores, no sólo genera adultos infantilizados, sino, además, pobres.

## LA LEY DE DESARROLLO SOCIAL<sup>79</sup>

El dictamen sobre la minuta enviada por el Senado, que contiene el proyecto de Ley General de Desarrollo Social (LGDS) que hoy votaremos en esta cámara, es fruto de un proceso político de negociación entre todos los partidos políticos, tanto en la pasada legislatura como en ésta, realizado con la voluntad de llegar a un consenso, y ello se refleja en su aprobación unánime tanto en el Senado como en la Comisión de Desarrollo Social de esta cámara. Aunque el resultado está lleno de claroscuros, las luces predominan sobre las sombras y, por tanto, llamo a todos ustedes, diputadas y diputados de todos los partidos, a que hoy apoyemos unánimemente este dictamen. Destaco algunas de las luces más significativas que, a pesar de las sombras de las que sólo destacaré una al final, me lleva a dar mi voto favorable y a pedirles el suyo.

En los artículos 18, 20 22 y 23 se establece que los programas, fondos y recursos para el desarrollo social no "podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales"; que "el presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior", que se tendrá que "incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento" del PIB y que "el gasto social per cápita no será menor en términos reales al asignado el año inmediato anterior". Además de limitar las reducciones y los recortes, también limita las transferencias al establecer (artículo 22) que las partidas para los programas de desarrollo social en el presupuesto no podrán destinarse a fines distintos. Estos candados reflejan la lucha del sector social por protegerse de las arbitrariedades que le impone el todopoderoso sector económico. Además se establece la posibilidad que el Ejecutivo establezca un Fondo de Contingencia Social como "respuesta a fenómenos económicos y presupuestales imprevistos". Estas normas presupuestarias, complementadas en el artículo 26 con la obligación del Ejecutivo de elaborar reglas de operación de todos los programas de desarrollo social, constituyen una de sus luces más brillantes. De la presión de esta cámara dependerá que estas normas se conviertan en normas vivas o queden como letra muerta. Por lo pronto, el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el año 2004, enviado por el Presidente a esta cámara, que plantea una disminución de 3.2 por ciento en términos reales del presupuesto del ramo 20, violaría la LGDS si ésta estuviese en vigor.

Una segunda luz del proyecto que hoy votaremos aparece en el artículo 36, que señala: "Los lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para la definición, identificación y

---

<sup>79</sup> LGDS: Ley General de Desarrollo Social. Texto leído en la tribuna de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión al debatirse y votarse, en el pleno de la misma, el dictamen sobre dicho proyecto. El dictamen fue aprobado por unanimidad.

medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social". Al aplicar esta disposición se terminará la multiplicidad de métodos de identificación de los pobres que utiliza la Sedeso y que son al menos los tres siguientes: el que denomina "método oficial", que define tres niveles de pobreza ("alimentaria", "de capacidades" y "patrimonial") a partir de una sola variable (el ingreso de los hogares), que usa para medir la evolución de la pobreza en el país; el método que usa el Oportunidades para identificar a sus beneficiarios, que usa múltiples variables e identifica un único nivel de pobreza, y el de Liconsa, basado sólo en los ingresos de los hogares pero que no coincide con el método oficial. La ley va más lejos e identifica ocho indicadores en los que debe basarse la medición, estableciendo así que el método de medición de la pobreza debe ser multidimensional. El texto acierta también al establecer que las mediciones que lleve a cabo el Consejo Nacional de Evaluación deben hacerse cada dos años a nivel de entidad federativa y cada cinco a nivel municipal, imponiendo para ello la obligación al INEGI de proveer la información necesaria para el efecto.

Una tercera luminosidad del proyecto que nos ocupa es la creación de dos organismos de coordinación: la Comisión Nacional de Desarrollo Social en la que participan los tres órdenes de gobierno y el Poder Legislativo; y la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (algo así como el gabinete social) que integra a las dependencias más importantes del Ejecutivo en materia económica y social. Quiero destacar la función de la Comisión Nacional de designar a los seis académicos que, junto con el titular de Sedeso, dirigirán el Consejo Nacional de Evaluación, así como el carácter obligatorio de los acuerdos de la Comisión Intersecretarial para las dependencias del Ejecutivo Federal, y dos funciones muy relevantes que a ésta se le asignan: "recomendar medidas orientadas a hacer compatibles las decisiones vinculadas con las políticas de desarrollo social y económicas"; y "proponer las partidas y montos del gasto social que se deben integrar en el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación". En estas dos funciones está la simiente, pero sólo la simiente, de la más radical reforma estructural que (ésta sí) requiere el país: el fin del sometimiento de lo social a lo económico.

Pero quizás la mayor luz de este proyecto radique en la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, organismo descentralizado cuyo objetivo es "normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social que ejecuten las dependencias públicas y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza" (artículo 81).

Tanto en la iniciativa de LGDS que presentó la diputada Clara Brugada en la 57 legislatura como en la que presentó la senadora Leticia Burgos en la 58 legislatura, ambas del PRD, incluían una reforma constitucional para crear un organismo plenamente autónomo (como lo es el IFE o el Banco de México) que se encargara de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas sociales. Estas actividades debe llevarlas a cabo una institución autónoma para que puedan ser objetivas y neutrales. Las autoevaluaciones en cualquier actividad, pero mucho más en la esfera política, se tiñen del interés propio y de la vanidad humana. Ser bien evaluado en la actividad que ha conducido, es percibido por todo político como condición para continuar exitosamente su carrera política. Las autoevaluaciones ayudan, por tanto, muy poco a mejorar los programas sociales. La experiencia de las evaluaciones del Progreso y del Oportunidades muestran también que no basta que

quien lleve a cabo la evaluación sea un organismo independiente (un centro de investigación o una universidad, por ejemplo) sino que además quien contrata al evaluador (el cliente) debe ser también un organismo neutral y no el ejecutor del programa. De otra manera, el ejecutor y cliente impone (a través de la agenda, por ejemplo) su propio interés. Algo similar, pero a mayor escala, ocurre con la medición de la pobreza. La evolución de ésta se ha convertido, en nuestro tiempo, en la medida más importante, después del crecimiento del PIB, para normar el juicio de la opinión pública sobre la calidad de la gestión gubernamental. Como se aprecia, la tesis de la autonomía plena del organismo encargado de estas tareas, sostenida sistemáticamente por el PRD, tiene fundamentos sólidos.

A los militantes del PAN y del PRI no les gusta la idea de la autonomía. A los primeros por ser su partido el que gobierna. A los segundos porque creen que van a recuperar la presidencia. Entre los polos de la autoevaluación y la autonomía plena, la solución de consenso a la que llegaron en el Senado fue la de un organismo descentralizado cuyo órgano de gobierno estará integrado por el titular de Sedeso y por seis "investigadores académicos", miembros del sistema nacional de investigadores (SNI). Esta institución operará más cerca de la autoevaluación o de la autonomía dependiendo del procedimiento con el cual estos académicos sean designados, ya que el procedimiento puede determinar su dependencia o independencia de la Sedeso. En la minuta aprobada en el Senado se señalaba que la designación la haría la Comisión Nacional de Desarrollo Social a propuesta de la Sedeso. Con ello el balance se inclinaría a la autoevaluación, al favorecer la designación de académicos "cómodos" para la secretaría. Para contrarrestar este sesgo, y el peligro de que la designación se degradase como ocurrió con la de los consejeros del IFE, en el PRD propusimos un procedimiento que incluía un concurso de oposición mediante convocatoria pública y que la selección entre los candidatos la hiciese el Comité de Ciencias Sociales del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Con ello se garantizaría que fuesen los más capaces los elegidos (y su neutralidad respecto a la Sedeso). También propusimos que los académicos se denominasen consejeros, que fuesen de dedicación exclusiva y que pudieran ser reelectos. Naturalmente, estas sugerencias generaron resistencia y sólo una parte de estas sugerencias fueron aceptadas en el consenso final entre los diputados y entre los senadores de la mesa directiva de la comisión sobre la materia a los que consultamos con amplitud.

Se logro un consenso en torno a la convocatoria pública y a la designación por parte de la comisión, eliminando la frase "a propuesta de la Sedeso". En cuanto a la reelección, se acordó que hasta la mitad de los académicos podrían ser reelegidos. El resultado final es mejor que el texto original recibido del Senado pero no garantiza plenamente la independencia del Consejo ni la transparencia del proceso, porque la responsabilidad de la convocatoria queda en manos del secretario ejecutivo del consejo, que es un funcionario designado por el Ejecutivo federal de acuerdo con la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Queda para el reglamento de la LGDS precisar algunos de estos aspectos. A pesar del riesgo involucrado, hoy ratifico mi apoyo a este proyecto en ésta, la más alta tribuna de la nación.

Una vez que la ley sea promulgada, las tareas derivadas serán muy amplias. En primer lugar, la elaboración y publicación del reglamento que, aunque es competencia del Ejecutivo, tenemos la convicción que las dos cámaras del legislativo participaremos muy ampliamente, así como la Sedeso participó en las discusiones de la ley en el Senado. La Sedeso ha prometido que así será. Ello conviene que sea así porque esta ley ha nacido de iniciativas del legislativo, de tal manera que es éste

el mejor situado para contribuir al reglamento. El espíritu del legislador está en el Congreso más que en el Ejecutivo. Habrá que crear los diversos organismos que instituye la ley, uno de los cuales, el Consejo Nacional de Evaluación, requiere de provisiones presupuestarias que habrá que incluir en el PEF 2004. Es una hora para celebrar. Ojalá que el consenso alcanzado se repita en muchas otras ocasiones en esta legislatura.



## **TERCERA PARTE**

### **LA REFORMA FISCAL**



## IVA Y POBREZA

### Una asignatura pendiente

El gobierno de Ernesto Zedillo aumentó la tasa general del IVA de 10 a 15 por ciento. El momento de la aprobación en la Cámara de Diputados quedó registrado para siempre con la famosa roqueseñal que inmortalizó a Humberto Roque. El gobierno de Zedillo quiso eliminar la tasa cero del IVA a alimentos y medicinas (ese era el sentido de varias frases del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000), lo que no pudo hacer por razones políticas (véase Julio Boltvinik, "Reforma fiscal para 1996: pasos atrás", La Jornada, 11/08/95).

Fox y su equipo, desde el periodo de transición, han estado insistiendo en que eliminarán la tasa cero del IVA a alimentos y medicinas para aumentar la recaudación fiscal. En toda la argumentación de dicho equipo hablan como si alimentos y medicina fuesen los únicos bienes y servicios que no causaran IVA, lo que, como veremos, es totalmente falso. Fox también ha insistido en que estos aumentos no perjudicarán a los pobres, ya que lo que pierdan les sería devuelto a través del Progresá. Hoy como hace seis años es necesario repetir los argumentos y mostrar lo regresivo, en términos de equidad social, que esta reforma significaría. Hoy hay que añadir mostrando lo impracticable de la supuesta devolución a los pobres. El espacio de hoy, y probablemente muchas columnas más en los próximos meses, cuando la polémica arrecie en el Congreso y en la sociedad en su conjunto, lo dedicaré a este delicado tema. (Para los argumentos en contra del aumento a la tasa general del IVA y de la eliminación de la tasa cero a alimentos y medicamentos que esgrimí en 1995, véanse mis artículos en La Jornada de 17 de marzo, 5 de mayo, 2 y 16 de junio y 11 de agosto de dicho año).

### La ley del IVA

La ley del IVA distingue transacciones exentas del gravamen de las que tienen tasa cero. La diferencia entre ambos grupos es el trato que recibe el empresario en el IVA pagado en sus compras. Si vende rubros exentos no puede pedir la devolución del gravamen pagado en sus compras, lo que sí puede hacer si vende rubros con tasa cero, aunque el trámite es muy engorroso. En los casos en los cuales la empresa vende bienes o presta servicios en ambas situaciones, podrá acreditar el IVA pagado en la proporción en la cual sus ventas sean de rubros no exentos (tasa cero, 10 o 15 por ciento).

En el cuadro 1 se listan los rubros exentos y los rubros con tasa cero en la Ley del IVA. Como se aprecia, se trata, en ambos casos, de listas largas. Además de lo anotado ahí, las transacciones en las regiones fronterizas, que la Ley del IVA define con toda precisión, causan la tasa general de 10 por ciento en lugar de 15. Lo primero que llama la atención en las reformas foxistas multianunciadas, por tanto, es la acción de la voluntad recaudadora en la opción de pasar de cero a 15 por ciento la tasa de alimentos y medicinas. En efecto, la lista de los rubros que o bien pagan tasa cero o están exentos es amplia y podría dar lugar a varias opciones recaudatorias, la mayoría de ellas menos malas en términos de equidad que las que se están proponiendo.

Los rubros exentos y de tasa cero se pueden clasificar en tres grupos: 1) los que están asociados al tipo de bien sin distinguir quién produce o para quién. Es el caso de alimentos, medicinas, servicios médicos, educativos, de transporte terrestre no ferroviario, así como libros, revistas y periódicos. 2) Los otorgados a grupos específicos de productores. Así, lo que en el cuadro he llamado los causantes



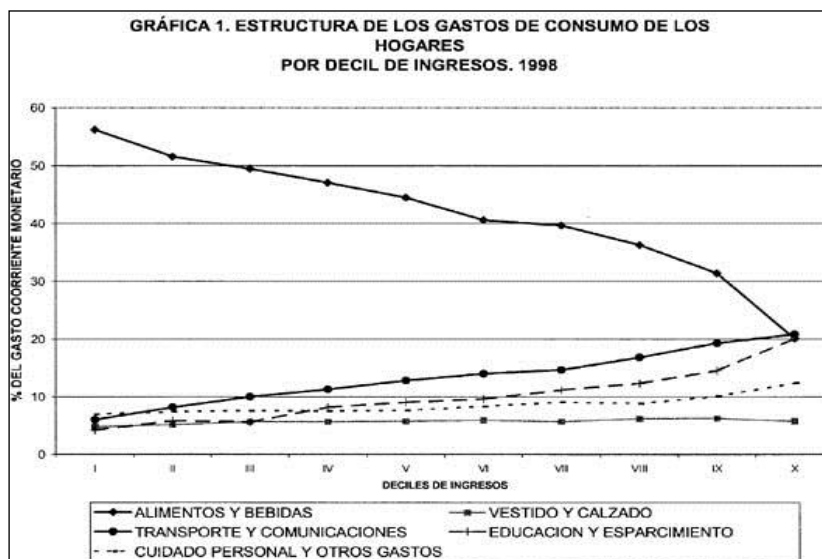
menores que prestan servicios al público en general, tienen tasa cero, independientemente del tipo de bienes o servicios en los que estén involucrados. Lo mismo pasa con las actividades de asociaciones que, por darles un nombre corto, les he llamado de carácter no lucrativo (renglón 13 de rubros exentos). 3) Según el destino de los bienes o servicios. Así los servicios productivos prestados a agricultores o ganaderos tienen tasa cero. Si una empresa perfora un pozo para un agricultor, la operación no causa IVA. En cambio, si lo hace para una empresa industrial, sí se causa el impuesto. Lo mismo pasa con todos los bienes y servicios destinados a la exportación.

Cuadro 1. Rubros con tasa cero y rubros exentos del IVA.	
Rubros con tasa cero	Rubros exentos
<p>1. <b>Animales y vegetales no industrializados</b> (salvo el hule).</p> <p>2. <b>Medicinas de patente.</b></p> <p>3. <b>Alimentos</b> (excepto casi todas las bebidas, caviar, salmón ahumado y angulas).</p> <p>4. <b>Servicios productivos prestados a agricultores y ganaderos</b> o en invernaderos hidropónicos; molienda de maíz y trigo y renta de maquinaria para ello; pasteurización de leche; despepite de algodón; sacrificio de ganado y aves de corral; reaseguro y renta de equipo para ello.</p> <p>5. <b>Exportación</b> de bienes y servicios.</p> <p>6. <b>Causantes menores.</b> Transacciones realizadas por personas físicas que prestan servicios al público en general, o que realizan actividades agrícolas, silvícolas y pesqueras, y que tengan ingresos menores de 1 millón de pesos al año.</p>	<p>1. Venta de <b>terrenos de todo tipo</b> y de inmuebles destinados a <b>casa-habitación</b>, así como los pagos asociados a sus hipotecas.</p> <p>2. Venta de <b>libros, periódicos y revistas.</b></p> <p>3. Venta de <b>bienes muebles usados</b> (excepto si son vendidos por empresas).</p> <p>4. Venta de <b>billetes de lotería y similares</b> y los premios ahí obtenidos, de <b>moneda nacional y extranjera</b> y de monedas antiguas de oro o plata o de lingotes de oro al público en general.</p> <p>5. <b>Venta de valores diversos</b>.</p> <p>6. <b>Comisiones de las AFORES.</b></p> <p>7. Los <b>servicios gratuitos.</b></p> <p>8. Los de <b>educación</b>, incluyendo el preescolar.</p> <p>9. El <b>transporte público terrestre</b>, excepto ferrocarril.</p> <p>10. El transporte marítimo de bienes prestado por no residentes.</p> <p>11. <b>Aseguramiento contra riesgos agropecuarios y los seguros de vida.</b></p> <p>12. Los <b>intereses</b> generados en algunas operaciones financieras.</p> <p>13. Los servicios <b>proporcionados por organizaciones y asociaciones de carácter no lucrativo.</b></p> <p>14. Los <b>espectáculos públicos</b> (salvo cine, teatro y circo).</p> <p>15. Los <b>servicios profesionales de medicina</b>, incluyendo los de hospitalización, laboratorios prestados por organismos públicos.</p> <p>16. Los que generan ingresos por <b>derechos de autor.</b></p> <p>17. <b>Renta</b> de inmuebles para <b>casa habitación.</b></p> <p>18. <b>Renta de fincas</b> dedicadas a fines <b>agrícolas o ganaderos.</b></p> <p>19. En algunas importaciones.</p>
<p>Nota: las expresiones en <i>itálicas</i> son expresiones más que la Ley del IVA no usa y que pueden ser inexactas jurídicamente.</p>	

### La sabiduría de la ley vigente

La ley del IVA vigente es barroca y confusa. Sin embargo, protege del sobreprecio que el IVA significa, a los satisfactores de las necesidades básicas clásicas: alimentos, medicamentos y una parte de los servicios de salud (los hospitalarios y los análisis y radiografías prestados por el sector privado causan 15 por ciento), la educación y todo lo relacionado con la vivienda. Asimismo, exentos los servicios de transporte terrestre de personas.

El cambio que implicaría el cobro de 15 por ciento a alimentos y medicamentos es, ante todo, el abandono de esta filosofía de protección de los satisfactores básicos.



### Potencial recaudatorio de alimentos y bebidas

El gasto total en alimentos en el país, realizado por los hogares y las instituciones privadas sin fines de lucro, sin incluir bebidas ni gasto en restaurantes, fue en números redondos de 689 mil millones de pesos en 1999, según Cuentas Nacionales. En 2000 debe haber rondado los 800 mil millones de pesos a precios corrientes. Representó, en 1999, 22 por ciento del gasto total de los hogares y las instituciones privadas sin fines de lucro. Si se añaden los refrescos y otras bebidas no alcohólicas (casi todas exentas del IVA), el total rondaría el 25 por ciento del gasto total y casi 900 mil millones de pesos.

El valor de los productos farmacéuticos y medicinales consumidos en 1999 por este sector institucional fue de 49 mil millones de pesos (1.6 por ciento del total del gasto), lo que a precios corrientes en el año 2000 debe estar en alrededor de 56 mil millones.

La aplicación de 15 por ciento de IVA a alimentos y medicamentos tiene un potencial recaudatorio, sin efectos indirectos, exenciones de otro tipo, ni evasión enorme. El 15 por ciento de 956 mil millones de pesos es casi 143 mil millones de pesos. El gasto del Progresá fue en 2000 de menos de 10 mil millones de pesos. Casi 15 veces el gasto del Progresá podrían financiarse con el IVA a alimentos y medicinas.

### ¿En qué gastan los hogares?

En la gráfica 1 y en el cuadro 2 se presenta información que permite conocer la estructura del gasto de los hogares según su situación en la escala pobreza-riqueza. En la gráfica se pone en evidencia la famosa Ley de Engel, que postula que a medida que nos movemos de hogares con menores ingresos a hogares con más ingresos, disminuye la proporción del gasto que se destina a alimentos.

En la gráfica se aprecia que la proporción del gasto monetario que destinan los hogares a alimentos disminuye desde 56 por ciento en el decil I (décima parte más pobre de la población), hasta sólo 20 por ciento en el decil X, el más rico.

En el cuadro 2 se aprecia que el gasto en medicamentos se comporta de manera parecida al de alimentos. Es decir, disminuye a medida que nos movemos de estratos más pobres a menos pobres. En este caso, sin embargo, la información no se presenta por deciles, sino por estratos. Los indigentes (ingresos menores a la mitad de la línea de la pobreza) gastan 1.72 por ciento de su ingreso en medicamentos, mientras la clase alta gasta menos de la cuarta parte de aquel

porcentaje: 0.4 por ciento. Parece haber aquí también una especie de Ley de Engel de los medicamentos.

En las cuatro series de gasto adicionales que se representan en la gráfica (además de alimentos), no se encuentra el comportamiento tipo Engel. En vestido y calzado casi todos los deciles gastan la misma proporción. En transporte y comunicaciones, y en educación y esparcimiento la proporción del gasto aumenta fuertemente cuando suben los ingresos. En el primer caso va desde 4.2 por ciento, en el primer decil, hasta 20.1 por ciento en el decil X. En el segundo la variación es aún más fuerte, ya que va desde 4.2 por ciento a 20.1 por ciento. Por último, en cuidado personal y otros gastos se observa la misma tendencia, aunque en menor medida.

**Cuadro 2. Gasto en medicinas como % del ingreso del hogar. 1998**

estratos del MMIP	gasto medic / ingresos	% de la población
Indigentes	1.72	42.5
Muy pobres	0.77	12.7
Pobres moderados	0.60	17.7
SRI	0.53	16.8
Clase media	0.41	9.0
Clase alta	0.40	1.3
Total	0.69	100.0

Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos de la ENIGH98  
Nota: el MMIP es el Método de Medición Integrada de la Pobreza

### Regresividad brutal de la propuesta

La propuesta de gravar los alimentos y los medicamentos, por los comportamientos del gasto que hemos observado, es la más desigual, o como se les llama en la terminología fiscal, más regresiva de todas las posibles. Con el IVA aplicado a los alimentos, los ingresos reales del decil I bajarían 8.4 por ciento, mientras los del decil X lo harían 3. En medicamentos el impacto, aunque menor, sería también mucho más alto en los hogares pobres que en los ricos: 0.26 contra 0.06 por ciento. Los ingresos reales de los más pobres se deteriorarían en 8.7 por ciento y los de los más ricos en 3.1 por ciento (2.8 veces más).

La reforma propuesta aumentaría la pobreza enormemente. La idea de devolver los ingresos que los pobres perdieran por la vía de programas sociales no resiste el análisis. Para los pobres urbanos, que serían los más afectados, porque carecen de la posibilidad de consumir los alimentos producidos por ellos mismos, no hay mecánicas institucionales adecuadas para hacer la devolución. Los programas, además, tienen su propia selectividad. Por ejemplo, las transferencias monetarias del Progreso son mucho más altas para familias con hijos que asisten entre tercero de primaria y tercero de secundaria, que para las demás familias (pueden ser hasta seis veces más altas). Liconsa otorga sus apoyos exclusivamente a familias con hijos menores de 12 años. El impacto del IVA, en cambio, no hace estas distinciones. Su efecto en medicamentos depende del estado de salud de las personas y no hay ningún programa social que pueda ser tan fino en su sistema de compensación (excepto la cobertura plena de los servicios de salud, desde luego). En la próxima entrega presentaré una propuesta alternativa para la reforma de la Ley del IVA.

## **BASES PARA REFORMAR EL IVA**

### **Reforma a fondo vs parche recaudatorio**

La intención anunciada por la SHCP de eliminar las tasas cero del IVA a alimentos y medicamentos persigue un afán puramente recaudatorio. El planteamiento se encuentra muy lejos de una reforma a fondo del IVA. En una entrega anterior ("IVA y pobreza", Economía Moral, La Jornada, 9 de febrero de 2001) defendí la lógica básica de la Ley del IVA vigente (defender las necesidades básicas de alimentación, educación, salud, vivienda y transporte público). Si se desea llevar a cabo una reforma del IVA que otorgue un carácter más progresivo a un impuesto que puede ser muy regresivo cuando grava por igual todo tipo de consumo, es evidente que debemos partir de un análisis a fondo de la realidad del consumo por estratos sociales, de manera que pueda diseñarse un esquema para no gravar, gravar menos, e incluso subsidiar, los bienes y servicios que consumen los pobres. Este tipo de análisis obliga a presentar otras consideraciones que rebasan la idea de las necesidades básicas o de los bienes meritorios (aquellos cuyo consumo hacen avanzar los valores sociales prevalecientes).

### **La realidad, los valores y las necesidades**

Recuerdo alguna canasta básica, diseñada por un destacado intelectual y luchador social mexicano, que excluía la televisión pero contenía material de lectura y otros bienes culturales en abundancia, contradiciendo tajantemente la realidad, donde los pobres tienen casi todos televisión, pero muy pocos compran libros o periódicos. La tensión entre los valores (y las necesidades sentidas por el investigador) y la realidad social es inevitable en un análisis de este tipo, y es una tensión válida que no puede resolverse por el expediente simple de negar uno de los dos polos. Algo de esta misma actitud está presente en la Ley del IVA vigente, que exenta los productos culturales, aunque su consumo, como veremos, está altamente concentrado. Hoy me propongo llevar a cabo un ejercicio en el cual miraré la realidad como es realmente (el "consumo realmente existente") y, desde esa perspectiva exclusiva, mirar las implicaciones de esta realidad para una reforma del IVA que se proponga gravar a los pobres una proporción menor que a los no pobres, para quitarle el carácter regresivo a este impuesto.

Las conclusiones que hoy se obtengan, que se presentarán en la forma de una tipología de bienes y servicios para fines del IVA, serán provisionales (además de incompletas, porque no logré incluir todos los bienes y servicios), porque faltará analizar el papel de los impuestos al consumo en el estímulo a la demanda de ciertos bienes y servicios, donde su carácter meritorio (o en el otro extremo, los "males"? que ya no bienes? como el tabaco o el alcohol) puede jugar un papel.

Tipología de algunos bienes y servicios según la concentración de su consumo monetario por estratos sociales				
Grupo de bienes y situación actual del IVA ↓	D. Concentración muy por arriba de la media (gravables con IVA alto)	C. Concentración por arriba de la media (gravables con IVA medio)	B. Concentración por debajo de la media (gravables con IVA bajo o exentos)	A. Concentración muy por debajo de la media (tasa cero y/o subsidio generalizado)
Cuidado de la salud (medicamentos, tasa cero; consultas exentas; hospitalización, seguros y otros, gravados)		Consultas dentales Aparatos ortopédicos y terapéuticos Seguros médicos	*Consultas médicas *Servicios médicos en el parto	Atención al embarazo Medicamentos
Educación, cultura y recreación. (Servicios educativos, exentos; libros, periódicos y revistas, exentos; material escolar y uniformes, gravados; el resto, gravados.)	Ed. Superior Posgrado Estancias infantiles Libros Paquetes turísticos Hospedaje y alojamiento	Preprimaria; Primaria; Secundaria; Preparatoria; comercial o técnica; Enseñanza adicional; Educación especial; Transporte escolar; Libros escolares; Periódicos; Revistas; Cassetes y discos; Cines; Centros nocturnos; Televisión de paga; Renta de videocassetes; Equipo audiovisual; Paquetes para fiesta	Material escolar Uniformes escolares	
Transporte y comunicaciones (transporte terrestre exento, salvo FF.C.C.; lo demás, gravado)	Transp. Aéreo; Adquisición vehiculos	Vehiculos: mantenimiento y accesorios; Teléfono particular.	Taxi;	Autobús urbano; autobús foráneo; colectivo;
Limpieza y cuidados de la casa (todo gravado, menos el servicio doméstico)	Servicio doméstico; tintorería.	Lavandería	Servilletas y papel absorbente; focos;	Detergentes; jabón de barra para lavar; blanqueadores; Papel sanitario; escobas; cerillos; pilas; insecticidas;
Alimentos, bebidas y tabaco. (alimentos exentos; lo demás gravado).		Alimentos y bebidas fuera del hogar	Pescados y mariscos; derivados de la leche; frutas; bebidas alcohólicas;	Cereales; tortillas de maíz; tubérculos; aceites y grasas; azúcar y mieles; bebidas no alcohólicas; leguminosas y semillas; carne de res; carne de puerco; carne de aves; leche; huevo; verduras y legumbres;

### Una tipología de bienes y servicios

En el cuadro se presentan algunos bienes y servicios clasificados en cuatro categorías, de acuerdo con la aplicación de dos criterios: por una parte la proporción que en el gasto total de los hogares representa el efectuado por los hogares no pobres (el 20 por ciento mejor situado, ya que la pobreza a finales de los años 90 se acerca a 80 por ciento de la población). Por otra parte, la proporción que en dicho gasto representa el efectuado por el 50 por ciento más pobre de la población, que se aproxima a la población en pobreza extrema, que era de 45 por ciento en 1996. Cuando ambos criterios no coincidieron, se consideraron los valores observados en cada caso para hacer la clasificación.

Como se aprecia, muchos de los grupos de bienes tienen, a su interior, una amplia variabilidad. Por ejemplo, en el caso de transporte y comunicaciones, se observan rubros en las cuatro categorías. Desde la situación del autobús urbano, donde el 50 por ciento más pobre eroga la tercera parte del total de los hogares y su gasto es mucho mayor que el del 20 por ciento mejor situado (22.6 por ciento del total), hasta el transporte aéreo, donde el 50 por ciento más pobre eroga menos de 2 por ciento del gasto, y el 20 por ciento no pobre realiza 90 por ciento del mismo. En este campo del transporte y las comunicaciones, las sugerencias basadas en los criterios hoy analizados, que se ubican en la parte alta de cada columna (entre paréntesis), es que se graven con un IVA alto (entre 20 y 25 por ciento) los rubros de transporte aéreo y la adquisición de vehículos; que se mantengan con el IVA de 15 por ciento el mantenimiento y los accesorios de los vehículos, y el teléfono particular. (La telefonía celular, que se encuentra aún más concentrada, pero para la cual no hay datos, podría gravarse con 20-25 por ciento). El taxi podría quedar con una tasa baja o exento, y el transporte terrestre debería tener tasa cero (ahora se encuentra exento). La situación de exención impide al productor recuperar los costos de IVA, que en el caso del transporte son muy elevados.

### ¿IVA a la educación privada?

Los únicos otros casos que quedarían ubicados con las tasas superiores de IVA, dada la altísima concentración de su gasto, son la educación superior y de posgrado, así como las guarderías infantiles; los libros, los paquetes turísticos, el

hospedaje, el servicio doméstico y el servicio de tintorería. De todos los rubros que he analizado hasta ahora, el de posgrado privado es el que mayor concentración muestra (99.9 por ciento del gasto es realizado por 20 por ciento de la población mejor situada). Debe advertirse que se trata sólo de ejemplos, ya que el universo analizado hasta ahora es sólo de una parte de los rubros de gasto de los hogares.

El análisis muestra que los demás servicios educativos privados quedan clasificados en la categoría C de concentración superior a la media, para la cual se sugiere un IVA medio. Resulta muy controversial gravar con IVA un bien tanpreciado como la educación. Sin embargo, debe considerarse que quien opta por una educación superior privada, habiendo una pública semigratuita, lo hace porque está dispuesto a pagar el mayor costo que ella significa. En la próxima colaboración analizaré este controversial resultado.

Nótese que de otros rubros actualmente exentos o con tasa cero, el análisis efectuado refuerza lo correcto del procedimiento. En el caso de los servicios de salud, sólo el rubro de consultas dentales quedarían gravadas sin estarlo ahora, mientras en el caso de la atención al embarazo y de los medicamentos, el análisis lleva a la permanencia de la tasa cero de los segundos y al cambio de la exención a la tasa cero en la atención médica al embarazo.

### **¿Subsidios a algunos alimentos?**

En los alimentos la conclusión es similar. Casi todos deben permanecer con tasa cero. Los pescados y mariscos, los derivados de la leche y las frutas podrían pasar a la categoría de exentos. Los casos de las tortillas, los aceites y grasas, el azúcar y mieles y el huevo son rubros donde casi no hay concentración. El 50 por ciento de los hogares peor situados gastan más de 40 por ciento del gasto total en ellos, y el 20 por ciento de los hogares mejor situados gastan apenas alrededor de 22. Son los bienes en los cuales se justificaría un subsidio generalizado, además de la tasa cero, como el que existió hasta hace poco para las tortillas. Sobre ello habrá que volver en próximas colaboraciones. Debe haber más bienes alimentarios en esta situación, pero el análisis todavía no lo desagregó lo suficiente para identificar lo que pasa con el arroz o el pan, por dar sólo dos ejemplos.

### **Tasa cero a artículos escolares y de limpieza**

Por último, nótese que los artículos escolares y los uniformes, así como los de limpieza (detergentes, barras de jabón, papel sanitario, etcétera) califican para la exención o la tasa cero, y actualmente pagan 15 por ciento.

El análisis es provisional. La introducción del criterio de mérito podría inclinar la balanza para mantener la exención de los servicios educativos, nuestro resultado más polémico.

## **BASES ADICIONALES PARA LA REFORMA DEL IVA**

### **Recapitulación**

En las dos entregas anteriores ("IVA y pobreza" y "Bases para la reforma del IVA"), he venido conformando una contrapropuesta a la propuesta gubernamental, multi anunciada aunque aún todavía no concretada en una iniciativa de reforma, de sustituir la tasa cero que pagan alimentos y medicamentos por la de 15 por ciento.

En la primera de dichas entregas analicé la Ley del IVA vigente para resaltar que alimentos y medicamentos no son los únicos rubros que no causan IVA. En un cuadro listé los seis rubros que tienen tasa cero y los 19 rubros que están exentos. Como lo expliqué, la empresa que vende rubros exentos, por ejemplo una empresa de transporte terrestre, no puede pedir la devolución del IVA pagado en sus compras, mientras que las empresas que venden alimentos, por ejemplo un supermercado, sí pueden pedir la devolución del IVA pagado en electricidad, en sus compras, etc.

Luego mostré en qué gastan el dinero de que disponen los hogares de diferentes niveles de ingresos, para mostrar el carácter regresivo de la propuesta gubernamental, ya que los hogares pobres gastan proporciones sustancialmente más altas de su gasto total en alimentos y medicinas que los que no lo son. Esta regresividad se sintetiza en el hecho que la aplicación de dicha propuesta haría bajar los ingresos reales del 10 por ciento más pobre del país (decil 1 de ingresos) en 8.7 por ciento, mientras mermaría el del 10 por ciento más rico en sólo 3.1. La desigualdad real del ingreso aumentaría, al igual que la pobreza. Mostré, por último, que la idea que ha expresado el Presidente de la República, de devolver el IVA cobrado a los pobres a través de los programas de lucha contra la pobreza, es inoperante porque no existen los programas que permitirían tal devolución.

En la segunda entrega referida comencé el análisis que hoy concluyo y que muestra cómo, si se adopta solamente el criterio de minimizar el impacto en los ingresos reales de la población pobre y pobre extrema, las tasas del IVA que deberían aplicarse en cuidado de la salud; educación, cultura y recreación; transporte y comunicaciones; limpieza y cuidado del hogar; y alimentos, bebidas y tabaco, tendrían algunas modificaciones importantes respecto a la Ley del IVA vigente, pero en rubros muy diferentes a los propuestos por el gobierno. En particular, resultaron polémicas las tasas medias y altas que habría que aplicar a la educación privada, a los libros, periódicos y revistas. En cambio, resultó evidente que rubros actualmente gravados con el IVA, como los utilizados para la limpieza del hogar, deben estar exentos o tener tasa cero. El análisis también permitió verificar que la inmensa mayoría de los alimentos deben quedar con tasa cero. Incluso quedó claro que algunos alimentos deberían, además, tener subsidios como el que se aplicó hasta hace poco para las tortillas. Hoy concluyo el análisis en esta línea.

### **Vivienda, electricidad y combustibles**

Como se muestra en el cuadro, que constituye la segunda y última parte del presentado en la entrega del 23 de febrero, la renta de la vivienda y las cuotas de administración y vigilancia están más concentradas que la media del gasto y, por tanto, de acuerdo con el criterio adoptado<sup>80</sup>, deberían ser gravadas con IVA medio la primera y con IVA alto (arriba del 15 por ciento) las segundas. Actualmente ninguna causa IVA. En cambio, la electricidad de uso doméstico, que paga el 15 por ciento, debería ser gravado con un IVA más bajo o estar exento. La recolección de

---

<sup>80</sup> En la entrega anterior omití el detalle de los criterios para clasificar cada rubro en las cuatro categorías del cuadro. Estos son: Categoría D: rubros en los cuales el 20 por ciento no pobre (deciles IX y X) gasta el 75 por ciento o más, y el 50 por ciento de los hogares en pobreza extrema (deciles I a V), menos del 15 por ciento del gasto total de los hogares en el rubro en cuestión. Categoría C: cuando los valores anteriores son entre 47.5 y 75 por ciento para los no pobres y 15 a 22.4 por ciento para los pobres extremos. Categoría B: no pobres entre 40 y menos de 47.5 por ciento y pobres extremos de más de 22.4 a 30 por ciento. Categoría A: no pobres, menos de 40 por ciento y pobres extremos más de 30 por ciento. Cuando había diferencias de clasificación entre ambos criterios, se analizaron los valores específicos para decidir en cuál categoría quedaba. Los rubros marcados con asterisco en el cuadro, que son los que en mi opinión deben subsidiarse, son aquellos en los cuales los no pobres gastan menos del 30 por ciento o los pobres extremos gastan más del 30 por ciento.

basura y el agua, que actualmente parecen no causar IVA, deberían seguir en esa situación. El gas doméstico, que sí causa IVA, debería quedar con tasa cero. El petróleo, el carbón y la leña, y las velas y veladoras, que casi sólo consumen los pobres, deberían ser, además, subsidiados. Como se aprecia, se trata de cambios muy sustanciales. Gravar la renta de inmuebles para casa habitación resulta muy polémico y tendrá que ser analizado con detenimiento. En cambio, la tasa cero a gas y la tasa baja o exención a electricidad doméstica, resultan fundamentales para proteger el nivel de vida de la población.

### **Enseres, muebles y otros artículos domésticos**

Todos los rubros de este paquete están actualmente gravados con la tasa general del IVA de 15 por ciento. Se trata del equipamiento doméstico, incluyendo los utensilios para cocinar y consumir alimentos y lo que se podría llamar la "ropa" del hogar. Salvo los juegos de sala y recámara, los manteles, toallas y cortinas, que resultarían con tasa superior al 15 por ciento, por una parte, y las vajillas, las piezas de vajilla, las baterías de cocina y las piezas sueltas, las sábanas y las fundas y las licuadoras y las lavadoras, a las que deberían aplicarse tasas bajas o cero, o dejarse exentos, la mayor parte de los rubros deberían permanecer con el 15 por ciento actual. Una llamada de cautela conviene presentarla aquí. Se trata del consumo de bienes durables, que se compran esporádicamente, y si bien 1998, año de la Encuesta Nacional de ingresos y Gastos en la que me he basado para todos los cálculos, fue de recuperación económica, convendría analizar dos o tres encuestas más para ver si estas cifras son estables.

### **Vestido y calzado**

Como era de esperarse, en este grupo en el cual casi todos los deciles gastan la misma proporción de su gasto total (véase la gráfica presentada en la entrega del 9 de febrero), prácticamente todos los rubros caen en las categorías intermedias, por lo cual deberían permanecer con el 15 por ciento actual o bien con una tasa más baja o quedar exentos. Entre los rubros que quedan en esta segunda situación, destaca todo el calzado y la ropa para bebés, así como las telas, confecciones y reparaciones.

### **Cuidado personal y otros rubros**

Aquí la dispersión y el número de sorpresas es mayor que en el caso anterior. Una lista relativamente grande de bienes quedaría con tasa cero: el jabón de tocador, la pasta dental; los artículos para afeitarse; las toallas sanitarias y los pañales desechables; los artículos para bebés y los gastos asociados a los funerales.

En el otro extremo, con IVA mayor al 15 por ciento quedarían los servicios profesionales (no médicos), los servicios de depilación, rasurado, etc., y los seguros de automóvil y de vida. Este último, como se anota en el cuadro, es el único actualmente exento. Otra vez, habría que hacer cambios sustanciales.

### **Reflexiones finales**

A lo largo de ésta y la colaboración precedente hemos podido constatar que, ya sea porque el criterio principal aplicado no fue el minimizar el cobro de impuestos a los pobres del país o bien porque no tenían el nivel de información requerido, quienes redactaron la Ley del IVA vigente gravan muchos rubros de consumo generalizado, afectando así el nivel real de ingresos de la población pobre.



Aunque la lectura del cuadro de hoy y el de la entrega anterior permitiría conformar una propuesta completa para el IVA de acuerdo con el objetivo de minimizar el daño a la población pobre, en mi opinión es necesario introducir algunos elementos adicionales, lo que haré en la próxima entrega, con lo cual intentaré definir los dos resultados más polémicos: el IVA a educación privada y a renta de la vivienda. Igualmente, resultará fundamental evaluar el resultado alcanzado en términos del impacto global del IVA reformado en el nivel de vida por estratos de ingresos y cómo compara con el IVA vigente y con el que quiere el gobierno federal. También será necesario evaluar el impacto en la recaudación de la reforma propuesta.

Tipología de bienes y servicios según la concentración de su consumo monetario por estratos sociales (segunda parte)				
Grupo de bienes y situación actual del IVA	D. Concentración muy por arriba de la media (gravables con IVA alto)	C. Concentración por arriba de la media (gravables con IVA medio)	B. Concentración por debajo de la media (gravables con IVA bajo o exentos)	A. Concentración muy por debajo de la media (tasa cero y/o subsidio)
Vivienda, electricidad y combustibles (vivienda exenta, electricidad y combustibles 15%)	Cuotas de administración y vigilancia	Renta de la vivienda	Electricidad	Recolección de basura Agua; Gas; Petróleo; carbón y leña; velas y veladores
Enseres, muebles y otros artículos domésticos (todo 15%)	Juegos de sala y recámara; manteles, toallas y cortinas.	Estufa de gas; refrigerador; plancha; camas y similares; juego de comedor; recipientes de plástico; vasos, copas y jarras; utensilios; cojines; cobertores y cobijas; cojines.	Vajillas; baterías de cocina y piezas sueltas; sábanas y fundas.	Liquidadora; lavadora; piezas de vajilla.
Vestido y calzado (todo 15%)	Otras prendas de vestir	Pantalones; camisas; playeras y blusas; faldas, vestidos y conjuntos; ropa interior; medias; pantimedias y tobmedias; suéteres, abrigos y chamarras.	Calcetines, calcetas y tobmedias; telas, confecciones y reparaciones; ropa para menores de 3 años; zapatos de piel y plástico; otros tipos de calzado; limpieza y reparación de calzado.	
Cuidado personal y otros (todo 15%, excepto seguros de vida)	Servicios de depilado, etc.; servicios profesionales (no médicos); seguros de vida, de automóvil, etc.	Lociones y perfumes; cosméticos, otros artículos para el cuidado personal; corte de cabello y peinado.	champú, tintes y enjuagues; desodorantes.	Jabón de tocador; pasta dental; crema y crema de afeitar; toallas sanitarias; pañales desechables; navajas y resistentes para afeitar; artículos para el tófo; funerarios, cementerios y flores.

\*Los niños así enfermos deberían recibir, además, un subsidio

### PRD: REFORMA FISCAL PROGRESISTA

#### Muerta, la iniciativa fiscal de Fox

El secretario de hacienda dejó en claro el miércoles, en entrevista en la radio, que las iniciativas de reforma a las leyes del IVA y del impuesto sobre la renta fueron rechazadas en el Congreso, y dijo que ahora "estamos trabajando" en otras opciones razonables. Dio a entender que esas opciones apuntan hacia una generalización del IVA con excepciones (canastas básicas de medicinas y alimentos) y a una menor reducción en las tasas del ISR. Entre líneas, el "estamos" se refería al gobierno, el PAN y el PRI. El PRD ha sido excluido, otra vez, de la negociación en lo oscuro. Sin embargo, al morir la iniciativa oficial el terreno de la discusión se desplaza hacia las propuestas alternativas.

El PRD presento en conferencia de prensa, este miércoles, una propuesta de reforma fiscal integral. Además del mérito de haber presentado una propuesta amplia, cabe destacar el mérito político de haber unificado al partido en torno de ella. Como se puso de manifiesto en la conferencia de prensa, la iniciativa fue presentada por el CEN del PRD, por las fracciones parlamentarias en ambas cámaras, y por Ricardo Monreal, quien habló a nombre de la ANAGO. El mérito político es de varias

personalidades del partido (Amalia García, Jesús Ortega), pero particularmente del senador Demetrio Sodi de la Tijera, cabeza del PRD en la Comisión de Hacienda del Senado, quien formó un grupo de trabajo que ha venido trabajando desde hace varios meses, lo que hizo posible que la propuesta del PRD esté fundada en un análisis técnico serio.

Este hecho, a la luz de la muerte de la iniciativa oficial, abre la posibilidad de que el PRD entre al debate por la reforma y, lo más importante, que se apruebe una reforma fiscal menos regresiva que la contenida en la iniciativa descartada. En mi opinión, este segundo elemento puede ocurrir aunque el PRD no entre al debate con las otras fuerzas, dado que la pura presencia de la propuesta del PRD puede influir en las discusiones PRI-PAN (gobierno). Para ello será necesario llevar a cabo una campaña de medios suficientemente poderosa para que se sienta la presencia de la propuesta. Lo ocurrido en la conferencia de prensa no es suficiente. Además, la propuesta debe traducirse en iniciativas legales (lo que según entiendo está en marcha) y requiere más elaboración en algunos aspectos que se comentan más adelante.

### **La propuesta del PRD**

La propuesta está contenida en un folleto de 98 páginas que se distribuyó a los medios y que contiene las láminas que se proyectaron en la conferencia de prensa. No existe un documento adicional que respalde este texto de presentación que, por su naturaleza visual, obliga a convertir las ideas en píldoras breves. Este sería, en mi opinión, uno de los avances adicionales que tendría que realizar el PRD: además de las iniciativas legales, los textos analíticos y justificativos de las propuestas, que podrían servir como exposición de motivos de las iniciativas. La propuesta comprende los siguientes aspectos tributarios (que están precedidos de consideraciones sobre la política económica y sobre la orientación del gasto público): impuesto sobre la renta (ISR), impuesto al valor agregado (IVA), federalismo fiscal, tarifas eléctricas, y evasión y administración tributaria.

### **La reforma al ISR**

El ISR, señala el documento, "debe ser el eje de la política tributaria". El planteamiento enumera los siguientes elementos para la reforma del ISR: 1) Todas las personas que reciben un ingreso deben ser contribuyentes. 2) Se acumulan todos los ingresos de las personas físicas (salarios, sueldos, honorarios, intereses, dividendos, regalías, rentas ) a fin de hacer efectivamente progresivo el impuesto. 3) Quedan exentos los ingresos hasta de cuatro salarios mínimos. 4) Se deroga la Cuenta de Utilidad Fiscal Neta (Cufin) para que las personas físicas acumulen los dividendos en su declaración anual. 5) Las prestaciones a los asalariados se mantienen exentas. 6) Se mantiene la tasa máxima de 40 por ciento a las personas físicas y se bajan las tasas para los ingresos intermedios. 7) Se mantiene la tasa cero y el crédito fiscal, lo que conjuntamente resulta en un impuesto negativo para los ingresos menores a cuatro salarios mínimos.

La ley del ISR vigente exige de la acumulación, para fines de la declaración personal anual, los ingresos por dividendos, regalías, intereses y ganancias de capital. Además, exige del ISR los pagos de intereses provenientes de Cetes y otros valores manejados a través de la bolsa de valores. En consecuencia, estos ingresos, los más concentrados de todos, pagan o cero impuestos o solamente la cuota fija que se retiene en la fuente (por ejemplo, 20 por ciento en los intereses pagados por los bancos). En el caso de los dividendos, la Cufin permite que la empresa retenga 5

por ciento sobre dividendos distribuidos y que éstos no sea acumulen al ingreso personal. Así, los verdaderamente ricos, que obtienen ingresos muy altos por intereses en bolsa y dividendos, prácticamente no pagan impuestos. En el cuadro se comparan los impuestos que pagan con la ley vigente y lo que pagarían con la reforma del PRD, quienes perciben sueldos y salarios, intereses en bolsa, intereses bancarios y dividendos. Como se aprecia, los ingresos provenientes de la riqueza previamente acumulada pagan cero, cinco o 20 por ciento de impuestos. Naturalmente, sólo los pequeños ahorradores pagan 20 por ciento. Los grandes pagan cinco o cero por ciento. Es decir, se premia al rentista. En cambio, vivir del trabajo propio, a este nivel de ingresos, paga 29 por ciento. Con esto se desincentiva el trabajo profesional.

Por eso, la reforma del PRD plantea la acumulación de todas las fuentes, lo cual iguala el trato de los ingresos cualesquiera sea su fuente (véase cuadro). En estricto sentido, podemos afirmar que la ley vigente del ISR viola la norma de equidad impositiva de la Constitución, al no haber equidad en el ISR, ya que a un monto de ingresos iguales, los impuestos no son iguales.

Quienes se oponen a la acumulación de dividendos señalan que estos ingresos "ya pagaron impuestos en la empresa" y que gravarlos equivaldría a un doble impuesto. Es un argumento falso. Invertir en acciones no es lo mismo que ser "dueño" de una empresa. De hecho ya no hay tal cosa. Las empresas modernas y grandes son aparatos burocráticos que administra una élite profesional. Esta burocracia paga salarios a los trabajadores y dividendos a los accionistas. Todos los accionistas son rentistas. Algunos, además, ejercen una función empresarial porque tienen el control de la asamblea de accionistas y ocupan la presidencia de la empresa. Pero la mayoría invierten en acciones (valores de renta variable) como una opción a los valores de renta fija (bonos, obligaciones). Su ingreso es resultado de los cambios en el valor de sus acciones (lo que les genera ganancias o pérdidas de capital) y de los dividendos que obtengan. El régimen impositivo a las empresas es una de las variables (pero sólo una) de las que dependen sus ganancias. En numerosos países del mundo los dividendos, intereses y ganancias de capital se acumulan, entre ellos en Estados Unidos. En el caso de los intereses, y particularmente de los intereses en bolsa, ni siquiera cabe este argumento. Simplemente se subsidia, abiertamente, a los ricos sin justificación alguna.

Concepto de ingresos	Monto a pagar	
	Ley vigente	Propuesta PRD
Sueldos y salarios	29,000	29,440
Dividendos	5,000	29,440
Intereses en bolsa	0	29,440
Intereses bancarios	20,000	29,440

Otro cambio que propone el PRD es en el diseño de la tarifa del ISR a las personas físicas. Según la propuesta, en la tarifa básica de la ley vigente (artículo 80), las tasas van aumentando muy rápidamente, de tal manera que la tasa marginal se aproxima al nivel máximo a niveles medios de ingresos. Para remediar esto, la tarifa propuesta avanza más lentamente, lo que supone una desgravación a los niveles intermedios, lo cual tendería a compensarle a las clases medias (deciles 8, 9 y la

mitad inferior de 10) el aumento a 20 por ciento en el IVA a muchos bienes por ella consumidos.

La propuesta de una tarifa que aumenta de manera más gradual es buena e importante, pero la presentación de la misma es poco clara, ya que la comparación con la ley vigente no es justa, pues toma en cuenta sólo la tabla del artículo 80 (tarifa básica), pero deja sin considerar la del 80A (subsidio) y 80B (crédito fiscal). Para la difusión amplia, esta parte del documento tiene que corregirse.

### **Reforma a la Ley del IVA**

La propuesta del PRD en materia de IVA, que me tocó presentar en la conferencia de prensa, es un resultado interesante de la interacción entre los técnicos y los políticos. La propuesta de reforma del IVA la he venido elaborando desde febrero de este año (véase Economía Moral del 9 y 23 de febrero, 2 de marzo, 6 y 20 de abril, 29 de junio, 3, 10, 17 y 24 de agosto). A partir de abril, me incorporé al grupo organizado por Demetrio Sodi. La propuesta original que desarrollé, presentada al grupo de trabajo y publicada en mi columna del 3 de agosto, tenía las siguientes características: 1) Se podría llamar base cero (parafraseando la expresión presupuesto base cero), ya que no daba por hecha ninguna de las disposiciones de la ley vigente. 2) Proponía eliminar todas las exenciones al IVA (obligando a todos los causantes a presentar declaraciones de IVA) y establecía tasas de cero, cinco, 10, 15 y 20 por ciento. 3) Aplicaba un criterio único para definir qué tasa le debería corresponder a cada bien o servicio: el carácter del bien como superbásico (tasa cero), básico (tasa cinco), de consumo generalizado (tasa diez), lujo (tasa quince) y superlujo (tasa veinte). 4) La clasificación del bien en las cinco categorías (y tasas) se hizo con el siguiente criterio (explicado intuitivamente, para la explicación formal véase mi columna del 3 de agosto): son superbásicos y básicos los bienes y servicios en los cuales el 50 por ciento más pobre de los hogares participa en el gasto total de los hogares con una proporción mayor que en el conjunto de los hogares. El 50 por ciento más pobre de los hogares participa con 21.9 por ciento del gasto total, pero en maíz en grano lleva a cabo 87 por ciento del gasto y realiza 53 por ciento del correspondiente a tortillas de maíz. Ambos caen en la categoría de super básicos. En medicamentos participa con el 27 por ciento, que queda clasificado como básico. Cuando los valores de esta participación se acercan a la media de 21.9 por ciento, los bienes quedan clasificados como de consumo generalizado. Es el caso del vestido, donde el valor es de 19.6 por ciento. Cuando los valores son mucho más bajos que 21.9 por ciento el rubro se clasifica en lujo o superlujo. En el primer caso, con 8.4 por ciento se encuentran las frutas procesadas, la gasolina con 10.3 por ciento, la educación superior privada con 6.1 por ciento, los libros con 3.2 por ciento, el transporte aéreo y las cuotas de autopista con 1.1 por ciento. La propuesta resultaba altamente distributiva y permitía captar (a 100 por ciento de eficacia) 28 mil millones de pesos.

La propuesta original perseguía un objetivo único: minimizar el daño a los pobres, haciendo más progresivo el IVA. En la discusión con los militantes del PRD se fue introduciendo otro objetivo sustancial: proteger los bienes valiosos (los alimentos, la educación, la salud). Para seguir con el símil presupuestal, la base cero se convirtió en una propuesta con muchos elementos regularizables, es decir, con decisiones tomadas anteriormente consideradas irreversibles. Esto fue ocurriendo en etapas del proceso de discusión, hasta que la propuesta de IVA que adoptó como suya el PRD tiene las siguientes diferencias con la propuesta original: 1. Los alimentos, los medicamentos, las consultas médicas, la educación privada, el transporte público,

los libros, periódicos y revistas, no se sometieron al proceso antes descrito, sino que se declararon bienes valiosos en sí mismos, independientemente de quién los consuma, por lo que se optó por mantener su situación actual (exentos o tasa cero). 2. Se eliminó la tasa cinco y se mantuvieron las exenciones. 3. Se sometieron al procedimiento estadístico el resto de los bienes, los gravados con 15 por ciento. En los rubros clasificados como superbásicos, básicos y de consumo generalizado, se disminuyó la tasa de 15 a 10 por ciento. En los que tal participación en el gasto se sitúa moderadamente abajo de la media, bienes de lujo, se mantuvieron en tasa 15. Por último, donde su participación fue sustancialmente inferior a la media, los de superlujo, se aumentaron a 20 por ciento.

El resultado es bastante bueno. La recaudación adicional es menor (7 mil millones) pero en algún sentido es más progresiva que la propuesta original. A reserva de presentar estos resultados en detalle en próximas colaboraciones, resumo mi opinión sobre la experiencia vivida: la interacción entre los planteamientos técnicos y los políticos (en el caso del IVA) fue una experiencia fructífera, aunque mejorable.

## DIÁLOGO PRD-SHCP

Ayer tuvo lugar un encuentro entre los titulares de la SHCP y de Segob, por una parte, y el Comité Ejecutivo Nacional (CEN), senadores, diputados y asesores del Partido de la Revolución Democrática (PRD). El tema fue la propuesta de reforma fiscal de este partido. El punto de desacuerdo en la reunión, que en términos generales fue cordial, se centró en si la propuesta conlleva o no una mayor recaudación fiscal. En materia de IVA no hubo objeciones, el secretario de Hacienda dijo que estaban estudiando la propuesta y que les preocupaban las complicaciones administrativas de tener varias tasas. Calificó la propuesta de imaginativa y aceptó que el impuesto se vuelve más progresivo.

Sin embargo, como en la propuesta del PRD, tal como lo expuse la semana pasada en este mismo espacio, el grueso de la recaudación adicional proviene de la acumulación de dividendos al ingreso personal anual, la polémica se centró en un asunto de hecho: el nivel de los dividendos en la economía mexicana.

### Los dividendos en las cuentas institucionales

La fuente privilegiada, y casi única para tal fin, son las nuevas Cuentas Institucionales que, como parte de la contabilidad económica nacional, publica el INEGI desde 1999. Estas cuentas permiten conocer las transacciones de los sectores institucionales: hogares, gobierno, empresas (subdivididas en sociedades financieras y no financieras), instituciones no lucrativas, y resto del mundo. Su publicación significa un gran avance en el conocimiento de la realidad nacional. La riqueza de esta fuente la he descrito con detalle en dos entregas anteriores de Economía Moral (12 y 26 de enero del 2001). En la reunión quedó de manifiesto que el secretario de Hacienda no conocía los elementos nuevos que estas cuentas aportan. Sus referencias fueron a conceptos tradicionales de las cuentas nacionales. El secretario de Hacienda era alto directivo de una empresa transnacional de las telecomunicaciones en 1999, cuando aparecen por primera vez estas cuentas. No es su responsabilidad enterarse de su existencia. Sin embargo, no debe haber en el

país ninguna institución, pública o privada, en la que trabajen más economistas que la SHCP. Alguien tendría que haberle informado.

Según estas cuentas, en 1999 los hogares percibieron prácticamente un billón de pesos por concepto de renta distribuida de las sociedades. De esta cifra 655 mil millones correspondieron a "dividendos" y 345 mil millones a "retiros de la renta de las cuasisociedades". Los dividendos se definen en las cuentas institucionales como "una forma de renta de la propiedad a la que tienen derecho los accionistas de las empresas, como resultado de poner sus fondos a disposición de las sociedades" (Cuentas por sectores institucionales. 1993-1998, INEGI, 2000, p.33). Para el sistema de cuentas institucionales las cuasisociedades son: "...las empresas que no están constituidas en sociedad pero funcionan como tal, pues se comportan en forma autónoma e independiente de sus propietarios y disponen de conjuntos completos de cuentas, condición necesaria para que sean tratadas como cuasisociedades" (p.5).

### **Tres tipos de empresas**

El sistema de cuentas distingue, entonces, tres tipos de empresas: las sociedades, las cuasisociedades y las empresas que pertenecen a los hogares y que, por comodidad, aunque el INEGI no lo hace, podemos llamar familiares. En el caso de los dos primeros tipos, cuando del valor agregado neto (previa deducción del consumo de capital o depreciación) se resta la remuneración de asalariados (incluyendo contribuciones a la seguridad social) y los impuestos a la producción netos de subsidios, se obtiene el excedente de operación. Este es el ingreso de la empresa antes de que pague las rentas de la propiedad (intereses, dividendos, renta de la tierra). En el tercer tipo de empresa, en lugar del concepto de excedente de operación, las cuentas institucionales han introducido el concepto de ingreso mixto neto. Dado que en ellas el propietario trabaja directamente en el proceso de producción, el excedente neto de operación recibe el nombre de ingreso mixto, "toda vez ?explica el documento que venimos citando? que allí se pueden combinar y entremezclar dos clases muy diferentes de ingreso: los percibidos por el propietario como asalariado y como dueño de la unidad productora" (p.13) (supongo que también se incluyen los ingresos de otros miembros del hogar). Las empresas familiares se clasifican institucionalmente dentro de los hogares, mientras los otros dos tipos quedan entre las sociedades.

### **¿Qué ingreso de los hogares gravar?**

En 1999 el ingreso disponible neto de los hogares fue de 3.4 billones de pesos, por lo cual la renta distribuida de las sociedades (un billón) representó 29.4 por ciento del total. Los otros rubros importantes del ingreso disponible neto de los hogares se conformaron por 1.5 billones de remuneración de asalariados, recibidos de sociedades, gobierno y otros hogares, mientras el ingreso mixto llegó a 907 mil millones. Está claro, entonces, que hay tres rubros de ingresos de los hogares susceptibles de ser gravados: remuneración de asalariados, rentas e ingresos mixtos. El primero es el que está mejor cubierto por el sistema tributario actualmente, aunque quedan sin cobertura los asalariados informales. Se trata de asalariados que trabajan para patrones que no están dados de alta fiscalmente y que tampoco inscriben a sus trabajadores en la seguridad social. Los ingresos mixtos son los más difíciles de gravar, ya que casi todas las empresas familiares son informales fiscalmente hablando. Las rentas, en cambio, que parecerían fáciles de gravar porque están altamente concentradas y son pagadas, en todos los casos, por

empresas dadas de alta fiscalmente, han sido objeto de toda clase de exenciones, y actualmente no son acumulables al ingreso personal para fines del pago del impuesto sobre la renta.

El cuadro anexo resume la evolución de los ingresos monetarios de los hogares por dividendos y hace una estimación de su orden de magnitud en 2001 y 2002. Como se aprecia, en este año (2001) los dividendos (sin incluir retiros de las cuasisociedades) representan alrededor de 820 mil millones de pesos. Con una inflación de 5 por ciento en 2002 y un crecimiento económico de 2 por ciento, en 2002 llegarían a 879 mil millones. Actualmente sobre esta cifra las personas físicas pagan, en el mejor de los casos, 5 por ciento a través del mecanismo de la Cufin (Cuenta única fiscal neta), aunque en general no pagan. La iniciativa oficial los desgrava totalmente. De derogarse ésta, como propone el PRD, y de acumularse los dividendos al ingreso personal, calculando, como lo hace éste, una tasa promedio de 30 por ciento en la declaración anual, la recaudación adicional potencial (considerando la actual en cero) sería de 264 mil millones de pesos en 2002. Una cifra del doble que la que se recaudaría con la iniciativa de reforma gubernamental.

<b>Dividendos pagados a los hogares</b>				
( millones de pesos)				
	<b>Precios 1993</b>	<b>índice</b>	<b>precios corr.</b>	<b>% IDAN</b>
1993	195,559,756	100.0	195,559,756	19.3
1994	205,935,500	105.3	223,028,146	19.7
1995	151,370,263	77.4	225,995,803	16.6
1996	157,299,867	80.4	306,892,041	16.4
1997	181,408,751	92.8	416,695,901	17.1
1998	190,599,436	97.5	505,088,505	16.7
1999	215,014,505	109.9	654,504,152	18.0
2000	229,850,505	117.5	774,877,483	n.d.
2001	232,149,010	118.7	821,370,132	n.d.
2002	236,791,991	121.1	878,866,041	n.d.

Notas. IDAN es el Ingreso disponible Ajustado Neto de los hogares.  
 Estimaciones en el 2001 y 2002 basadas en expectativas de precios y PIB  
 Fuente: Cuentas institucionales, INEGI

### La SHCP tiene otras cifras

Sin embargo, el secretario Gil Díaz informó que según los registros administrativos del SAT, los dividendos en 1999 ascendieron a 86 mil millones solamente, de los cuales la mayor parte (52 mil millones) fueron pagados a residentes en el exterior, los que de acuerdo con convenios internacionales no pueden gravarse. De esta manera la base gravable del impuesto sobre dividendos se vería reducida a 34 mil millones de pesos. Algo así como 5 por ciento de los dividendos recibidos por los hogares según cuentas nacionales. Si los dividendos reales fuesen de esta muy reducida magnitud, las perspectivas de una recaudación adicional centrada en ellos se desplomarían. Aplicando la misma proporción (30 por ciento adicional), la recaudación por este concepto sería de sólo 10 mil millones de pesos. Uno se pregunta, naturalmente, si las cuentas nacionales pueden cometer errores de ese orden de magnitud y hacerlo de manera continua, ya que, como se muestra en el cuadro, los dividendos mantienen su participación en el ingreso disponible ajustado neto (IDAN) de los hogares (a lo largo del tiempo un poco por debajo de 20 por ciento).

### ¿Cómo se determina la base gravable de un impuesto?

Las cifras proporcionadas por el titular de la SHCP en la reunión con el PRD provienen de fuentes internas del SAT. La base gravable de un impuesto se estaría determinando, en este caso, a partir de las propias declaraciones de las empresas

gravadas, método circular que impide, por definición, identificar la evasión. Las cifras del SAT registran lo declarado por las empresas que pagan, de acuerdo con los montos que pagan, lo cual, dada la evasión, de monto desconocido hasta en tanto no se conozca la base gravable, subestima la verdadera base gravable. ¿Cómo le hace la misma SHCP para determinar la base gravable del IVA? Acude a cuentas nacionales para conocer la magnitud del consumo privado de los hogares residentes en un rubro cualquiera, por ejemplo alimentos. La cifra de 118 mil millones de pesos de recaudación adicional por concepto de IVA a alimentos, medicamentos, etcétera, así fue calculada. Incluso desecha las cifras de gastos de consumo derivadas de las encuestas de ingresos y gastos de los hogares y toma las de cuentas nacionales, que son más del doble que aquéllas. ¿Por qué no acudir entonces a estas mismas cuentas para determinar la base gravable de los dividendos? El secretario de Hacienda acordó formar un grupo de trabajo, en el que participaría también el INEGI, para aclarar la enorme discrepancia. El asunto reviste la mayor importancia.

### **Evasión brutal de los ingresos del capital**

En mi opinión la brutal discrepancia entre las cifras de cuentas nacionales y las de los registros administrativos del SAT refleja: 1) la enorme evasión de los ingresos derivados del capital; 2) la incapacidad administrativa del SAT para fiscalizar los ingresos de esta fuente; y 3) el lamentable estado de la información fiscal en México. En México se ha intentado fiscalizar a las empresas evitando en esa fuente la evasión (mediante medidas como la obligatoriedad de las cajas registradoras de comprobación fiscal). La acumulación de todas las fuentes de ingresos personales (para fines del pago del ISR) llevaría a centrar el pago del ISR en las personas físicas y obligaría a un giro en la fiscalización. El nivel de vida de las personas sería el indicio de ingresos obtenidos y no declarados. Esto requeriría cambios legislativos diversos, que permitieran, por ejemplo, la fiscalización por parte del SAT de las cuentas de cheques de las personas físicas. La mayor parte de la evasión de la que estamos hablando aquí es evasión de empresas formales, que están dadas de alta en el SAT, pero que declaran una fracción pequeña de sus ventas.

En el caso de las empresas que venden al público en general la evasión procede fácilmente, pues no es obligatorio facturar tales ventas, excepto a solicitud de parte. Como tales facturas no le sirven a las personas para nada, no las solicitan. Por tanto, las empresas facturan lo que quieren facturar (cuidando una mínima coherencia con los gastos). En las empresas que venden a otras empresas también puede darse la subfacturación previo acuerdo entre ellas. Las ganancias sobre ventas no facturadas van directo al bolsillo de los propietarios. El INEGI basa sus cálculos de las cuentas de las sociedades en las siguientes fuentes: "censos económicos, encuestas anuales a las empresas que lleva a cabo el propio INEGI, el anuario bursátil de la Bolsa Mexicana de Valores, registros estadísticos por rama de actividad facilitados por el Sistema de Administración Tributaria, de informes anuales de los principales holdings que operan en el país y también de los estados financieros dictaminados que fue proporcionada directamente por las empresas públicas y privadas" (p. 27, INEGI, documento citado). Parece evidente que, con estas fuentes, no se pueden cometer errores tan gruesos como sobrestimar los dividendos más de 10 veces.

En los países de la OCDE la mayor parte de la recaudación del ISR proviene de las personas físicas. En México, en cambio, es mayor la que se deriva de las empresas. La brecha entre México y EU es de 9 puntos del PIB en la recaudación del ISR proveniente de las personas físicas. Si nos comparamos con Canadá, la brecha



crece a 13 por ciento. La recaudación proveniente de empresas es, en cambio, una proporción similar en México a la de otros países de la OCDE.

## LOS RICOS NO PAGAN IMPUESTOS

### De diálogo a "triálogo"

El jueves 27 de septiembre dio inicio un diálogo entre el PRD y la SHCP. Después de que este partido presentó a la opinión pública su propuesta de reforma fiscal, los titulares de las secretarías de Gobernación y Hacienda acudieron a las oficinas del PRD y escucharon el planteamiento de reforma fiscal de este partido. En dicha reunión se acordó formar un grupo de trabajo para revisar la enorme discrepancia entre las cifras de dividendos de cuentas nacionales (en las cuales el PRD basó su propuesta) y las que tiene la SHCP basadas en las declaraciones de dividendos de las empresas: una discrepancia entre 750 mil y 34 mil millones (Véase Economía Moral del 28/09/01).

La semana pasada hubo varias reuniones en las que participó también el INEGI y en las cuales los técnicos de cuentas nacionales explicaron la coherencia de estas cifras y la amplitud de la información en la que se basan. Quedó claro, ante el asombro del subsecretario de Ingresos, que el orden de magnitud del error que pueden contener dichas cuentas es de alrededor de 5 por ciento. Aunque puede haber alguna diferencia en las definiciones de cuentas nacionales y las de la contabilidad fiscal, las diferencias no parecen radicar ahí. El PRD está a la espera de una nota por escrito que aclare cómo se calculan en cuentas institucionales los dividendos. Este "triálogo" está interrumpido. La SHCP y el INEGI están ante una seria disyuntiva: o aceptan que el orden de magnitud de las rentas que los hogares retiran de las sociedades asciende a lo establecido en las cuentas institucionales, y con ello acepta la gigantesca evasión existente, o desautoriza las cuentas nacionales y con ello pone en peligro la credibilidad del país en la escena nacional e internacional.

Mientras responde por escrito el INEGI, las cifras que a continuación se presentan muestran que el 10 por ciento más rico de la población mexicana (independientemente de la composición interna de las fuentes de dicho ingreso) paga muy pocos impuestos. Que México es un paraíso fiscal para las personas físicas.

### Pagan sólo 2.7% de impuestos

En 1999, último año para el cual están disponibles las cuentas institucionales, los hogares tuvieron un ingreso disponible neto de 3,360 miles de millones de pesos (3.36 billones). La mayor parte de este ingreso monetario y, por tanto, puede ser, en principio, gravable, ya que según las mismas cuentas alrededor de 5 por ciento del valor de la producción nacional se destina al autoconsumo. El pago del impuesto sobre la renta de las personas físicas (como las llama la legislación fiscal y que en cuentas institucionales es el sector institucional de hogares), fue de sólo 85 mil millones de pesos en 1999, según cuentas institucionales, sin contar las contribuciones sociales al IMSS e ISSSTE por 95 mil millones. La tasa media impositiva en las cifras anteriores, deduciendo 5 por ciento de autoconsumo del ingreso disponible, es de 2.7 por ciento. No debe extrañar, por tanto, como ha sido

expresado en colaboraciones anteriores, que la aportación del ISR de personas físicas en México esté muy por debajo de las de otros países.

Probablemente detrás de este estado de cosas haya tres factores explicativos: 1) los bajos ingresos de la mayor parte de la población, lo que dadas las tasas vigentes del ISR los deja exentos o con impuesto negativo. 2) El régimen vigente del ISR a personas físicas no exige la acumulación al ingreso personal de los dividendos, intereses y ganancias de capital, lo que hace que quienes reciben ingresos por este concepto, los más ricos del país, paguen muy pocos o ningún impuesto. 3) El sistema tributario casi no ha fiscalizado a las personas físicas.

### **El ingreso de los hogares ricos**

Conviene establecer algunos órdenes de magnitud. Un ejercicio elemental para estimar la distribución del ingreso de los hogares por deciles con las magnitudes de cuentas institucionales, idéntica a la manera en la cual la SHCP ajusta el consumo de los hogares, implica conservar la distribución de la ENIGH (la participación de cada decil de hogares en el ingreso total) pero aplicando las proporciones así obtenidas a cuentas institucionales. En 1999, usando la distribución de la ENIGH 2000, el decil X tenía un ingreso de 1,300 miles de millones de pesos (1.3 billones) y el decil IX un ingreso de 541 mil millones (un poco por arriba del medio billón). Entre ambos tenían 1.84 billones o 1,840 miles de millones de pesos. Aun si ellos fueran los únicos sujetos del ISR, la tasa media que estarían pagando sería de 85/1840, igual a 4.6%. Si sólo el decil X, el más rico fuese el sujeto del ISR, la tasa que estaría pagando sería de 85/1,300, lo que es igual al 6.5 por ciento. Un profesional asalariado que percibe un ingreso de alrededor de 20 mil pesos mensuales se le retiene alrededor de 25 por ciento de su ingreso. Es evidente que los ricos no pagan impuestos como personas físicas. Pero el asunto es todavía peor. Veamos un ajuste a cuentas institucionales mejor llevado a cabo.

### **Ajustando la ENIGH a cuentas institucionales**

En el cuadro 1 se presentan las equivalencias entre los conceptos de ingresos de la ENIGH y los de cuentas institucionales. También se presentan las cifras anuales de ambas fuentes en 1998, último año en el cual es posible hacer la comparación exacta. Las de la ENIGH, que se presentan trimestralmente en la publicación, fueron multiplicadas por cuatro para anualizadas.

Como se aprecia en el último renglón de dicho cuadro, mientras el total de cuentas institucionales es de 2.79 billones, el de la ENIGH es de menos de la mitad, 1.29 billones. Los conceptos de ingresos han sido agrupados en cinco rubros para hacerlos comparables. El resumen se presenta en el cuadro 2. Ahí se puede apreciar que los factores por los cuales es necesario multiplicar los valores de la ENIGH para obtener los de cuentas institucionales, varían entre 1.35 y 2.48 para cuatro de los cinco rubros. En cambio, la renta de la propiedad prácticamente no se capta en la ENIGH, por lo cual el factor de corrección llega al absurdo: 53. Esto muestra que la ENIGH capta menos mal la renta imputada de la vivienda propia, la remuneración de asalariados y las transferencias, conceptos menos concentrados que la media del ingreso, y que, en cambio capta peor (subestima más) los conceptos que se encuentran en la cúspide del ingreso: los ingresos por cuenta propia y empresariales y, sobre todo, la renta de la propiedad. Por tanto, la ENIGH subestima la concentración del ingreso. Que la concentración real es bastante más alta que la que capta.

CUADRO 1. EQUIVALENCIAS DE LOS CONCEPTOS DE CUENTAS NACIONALES Y DE ENIGH. 1998				
(miles de pesos de 1998)				
CUENTAS NACIONALES		ENIGH	Trimestral	anual
Remuneración de Asalariados	1,203,281,768	Remuneraciones monetarias al trabajo	165,822,012	663,288,048
menos contribuciones efectivas e imp.	-95,128,449	más: pago en especie	7,351,646	29,406,584
menos 90% de impuestos al ingreso	-63,799,943			
Remuneración de Asalariados Neta	1,044,353,377	Remuneración de Asalariados Neta	173,173,658	692,694,632
Renta imputada de la vivienda propia (excedente neto de operación)	237,228,379	Renta imputada de la vivienda propia (Estimación del alquiler de la vivienda)	43,996,139	175,984,556
Ingreso mixto neto	749,723,696	Renta empresarial	74,203,757	296,815,028
más: retiro de las cuasiosociedades (recursos-usos)	77,779,761	Autoconsumo	4,306,726	17,226,904
menos: 10% del ISR y 100% otros impuestos corrientes	-15,931,061	Alquiler inmuebles cooperativas	3,025,922	12,103,688
INGRESOS EMPRESARIALES Y CUENTA PROPIA	811,572,397	INGRESOS EMPRESARIALES Y CUENTA PROPIA	81,735,239	326,940,956
Renta de la propiedad (recursos-usos)	606,976,939	Renta de la propiedad	5,524,925	22,099,700
menos: retiros de las cuasiosociedades (recursos-usos)	-77,779,761	menos: alquileres inmuebles	-3,025,922	-12,103,688
RENTA DE LA PROPIEDAD	529,197,178	RENTA DE LA PROPIEDAD	2,499,003	9,996,012
Otras transferencias (recursos-usos)	103,414,366	Transferencias	27,676,332	110,705,328
Prestaciones sociales en efectivo	85,992,193	menos regalos y donativos originados en el país	-7,749,702	-30,998,808
TRANSFERENCIAS NETAS	169,406,559	TRANSFERENCIAS NETAS	19,926,630	79,706,520
INGRESOS CORRIENTES TOTALES	2,791,757,889	INGRESOS CORRIENTES TOTALES	321,330,669	1,285,322,676

Nota: los siguientes rubros de la ENIGH fueron excluidos por no constituir un concepto legítimo de ingresos o cancelarse al consolidar: regalos y donativos originados en el país, otros ingresos corrientes y regalos no monetarios, los que importan 121.6 miles de millones de pesos anuales.

### Concentración monstruosa

En el cuadro 3 se presenta el resultado de ajustar los ingresos por decil y por fuentes, de la ENIGH a cuentas (utilizando los factores de corrección presentados en el cuadro 2). El primer resultado es que la concentración del ingreso resulta más alta que en la ENIGH. En efecto, el decil X participa ahora con el 46.8 por ciento del ingreso total en lugar de 38.1

por ciento que presenta la ENIGH 98. Todos los demás deciles pierden participación. Esto se debe a que el decil X concentra casi absolutamente la renta de la propiedad, que es el ingreso que más se ajusta. En efecto, nótese que el decil X participa con el 75 por ciento del ingreso proveniente de renta de la propiedad, antes y después del ajuste.

### Los ricos tampoco pagan impuestos

El ingreso total del decil X llega, en 1998, a la cifra de 1.31 billones de pesos. En 1999 la cifra era ya de 1.573 billones. Pero el ISR cobrado, suponiendo otra vez que sólo el decil X fuese sujeto del impuesto, representa la tasa de 85/1,573, o 5.4 por ciento. Este decil debería pagar, con las tasas vigentes, a reserva de calcularlo de manera más exacta, una tasa promedio del ISR de alrededor de 30 por ciento si todas las fuentes fueran acumulables. Por tanto, se está dejando de captar 25 por ciento del ingreso del decil más rico, lo que en 1999 equivalía a 393 mil millones de pesos.

CUADRO 2. RESUMEN COMPARATIVO ENIGH-CUENTAS Y FACTORES DE CORRECCIÓN					
(Miles de millones de pesos de 1998)					
	CUENTAS	%	ENIGH	%	FACTOR
REMUNERACIÓN DE ASALARIADOS NETA	1,044	37.4	693	53.9	1.51
INGRESO EMPRESARIAL Y POR CUENTA PROPIA	812	29.1	327	25.4	2.48
RENTA DE LA PROPIEDAD	529	19.0	10	0.8	52.94
TRANSFERENCIAS NETAS	169	6.1	80	6.2	2.13
RENTA IMPUTADA DE LA VIVIENDA PROPIA	237	8.5	176	13.7	1.35
INGRESOS CORRIENTES TOTALES	2,792	100.0	1,285	100.0	2.17

Actualizando las cifras a 2002, año en que entraría en vigor cualquier reforma fiscal que se haga este año, el ingreso ajustado del decil X, a precios de 2002 llegará a una cifra de alrededor de 2.11 billones de pesos. Si se aumentase en 25 puntos porcentuales (de 5 a 30 por ciento) la recaudación proveniente de dicho decil, se estaría obteniendo una captación adicional de 528 mil millones de pesos, más de medio billón, más de cuatro veces la captación adicional planteada en la iniciativa gubernamental de reforma fiscal.

#### Hoyo fiscal gigantesco

Es evidente que estamos ante un hoyo fiscal gigantesco. Que México es un paraíso fiscal para los hogares ricos. Es evidente que la reforma legal planteada por el PRD que hace que todos los ingresos personales de las personas físicas sean acumulables, es una condición necesaria pero no suficiente para aumentar la recaudación fiscal en esos órdenes de magnitud. La condición suficiente son los cambios legales adicionales que conviertan la evasión fiscal en un delito que se pueda efectivamente perseguir. Con esa legislación y una fiscalización vigorosa, que empiece por formular un padrón de los dos millones de hogares más ricos del país, será posible cambiar radicalmente la captación fiscal en el país.

Ingreso total corriente ajustado a Cuentas Nacionales, 1998	2,793	33	62	87	105	133	179	209	268	410	1,307
Participación de cada decil en el ingreso ajustado (%)	100.0	1.2	2.2	3.1	3.8	4.8	6.4	7.5	9.6	14.7	46.8
Valores estimados al 2002	4,515	53	101	141	170	215	289	336	433	663	2,113

### ¿REFORMA FISCAL CONTRA LOS RICOS?

#### Antítesis de la iniciativa oficial

En marzo de 2001 el presidente Fox envió al Congreso de la Unión un paquete de iniciativas de reformas fiscales y financieras, agrupadas con el nombre de nueva hacienda pública distributiva. La parte fiscal de la iniciativa, centrada en la idea de homologar el IVA, fue ampliamente rechazada por la opinión pública. En la primera de las numerosas entregas de Economía Moral dedicadas al tema, llegué a la conclusión de que la reforma fiscal oficial perjudicaría inevitablemente a la mayoría de los pobres y a toda la clase media, aún suponiendo que los mecanismos de compensación para los pobres extremos y asalariados formales funcionasen. Además, argumenté que el gobierno carecía (y sigue careciendo) de un padrón de pobres extremos, por lo cual no podría operar adecuadamente el mecanismo de compensación en efectivo que para ellos planteó. Por ello titulé dicha entrega Reforma fiscal contra los ricos.

La reforma fiscal que aprobó en los últimos días de 2001 el Congreso es, en principio y con algunas salvedades que se irán apuntando a lo largo de esta y próximas entregas, la auténtica antítesis de la reforma fiscal de Fox. De ahí el título de la presente entrega. Las interrogantes se añaden por dichas salvedades.

### **PRD: una oposición constructiva**

Después de un trabajo de varios meses de un pequeño grupo de trabajo que se conformó por iniciativa de la fracción del PRD en el Senado y que produjo una propuesta que se discutió y consensó (con algunos cambios para lograr el consenso) con la fracción parlamentaria de la Cámara de Diputados y con el Comité Ejecutivo Nacional, el PRD presentó a la opinión pública una Propuesta alternativa de reforma hacendaria que partió de la premisa de que el país requiere "una reforma fiscal profunda. Es decir, una reforma que no únicamente solucione el problema real de liquidez que enfrenta el actual gobierno, sino que enfrente de modo decisivo la carencia estructural de recursos del Estado mexicano" (Demetrio Sodi, Iniciativa de reformas a la ley del ISR, presentada al Senado el 16 de octubre del 2001). La propuesta del PRD se centra en cuatro elementos:

- 1) la acumulación de todas las fuentes de ingresos de las personas físicas para fines de la declaración anual, eliminando las exenciones, y manteniendo la tasa marginal máxima de 40 por ciento; además se planteaba la eliminación del régimen de consolidación fiscal de los grupos corporativos que les permiten compensar las ganancias de unas empresas con las pérdidas de otras.
- 2) la introducción de tasas diferenciadas del IVA, manteniendo los alimentos, medicinas, transporte público, colegiaturas, libros, exentos o con su tasa cero (excepto espectáculos públicos), añadiendo en la tasa cero las comunicaciones y los combustibles ultrabásicos; estableciendo una tasa de 10 por ciento para bienes de consumo generalizado en los estratos populares, como vestido, calzado, refrescos, gas y electricidad domésticos; y estableciendo una tasa de 20 por ciento para los bienes y servicios suntuarios o dañinos, como restaurantes, bebidas alcohólicas, tabaco, automóviles, transporte aéreo, hoteles, equipos de fotografía y video, teléfonos celulares, localizadores, Internet, espectáculos públicos, servicios profesionales, etcétera.
- 3) la reducción de los subsidios a las tarifas eléctricas residenciales; y
- 4) cero tolerancia a la evasión fiscal, dotando a la SHCP de mayores facultades para tal fin.

Esta propuesta SE presentó, además de a la opinión pública, a la Comisión de Hacienda del Senado, a la SHCP y al PAN. La propuesta se concretó en dos iniciativas de ley (una para el IVA y otra para el ISR) presentadas al Senado por los senadores Higuera y Sodi, del PRD. Las discusiones en la Comisión de Hacienda del Senado y con la SHCP fueron particularmente intensas y duraron varios meses (véase Economía Moral del 28/09/01, y del 9, 16 y 23 del 11/01). En esas discusiones, el PRD fue convenciendo a la SHCP del gigantesco hoyo fiscal constituido por la evasión o elusión fiscal del 10 por ciento más rico de los hogares mexicanos (véase Economía Moral del 12/10/01) y también que se olvidaran de la homologación del IVA. La SHCP fue aceptando la idea de basar la recaudación en el ISR a personas físicas, con base en la acumulación de todas las fuentes. Pero como este proceso tomaría años para rendir volúmenes importantes de recaudación, el puente necesario hubo que buscarlo en impuestos transitorios, lo que llevó a la búsqueda de impuestos especiales (refrescos, teléfonos, bienes y servicios de lujo). En esta versión de los hechos, que me convence porque fui testigo de parte de ella, el resultado final es un triunfo contundente de la izquierda constructiva.

A diferencia de Fox, el secretario y la Secretaría de Hacienda están sumamente satisfechos con la reforma, lo que refuerza la versión, planteada en tono severo de protesta por algunos diputados del PRI, en el sentido de que el dictamen de la iniciativa de nueva ley del ISR que se discutió (y aprobó) primero en la Cámara de

Diputados, se redactó en la SHCP. En este caso, el rol del PRI habría quedado reducido a nada y su oposición de última hora a los impuestos especiales y de lujo, parecería una reacción puramente defensiva y tardía para salir de la nada.

Una muestra de la euforia de Hacienda puede verse en su comunicado de prensa del 6 de enero (véase [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)) en el que se señala: "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público manifiesta su reconocimiento al Poder Legislativo por los acuerdos obtenidos en materia fiscal que permitirán cumplir los objetivos y propósitos en el ámbito social, y a su vez fortalecerán las fuentes permanentes de ingresos del sector público". (Es evidente que la última frase se refiere a las modificaciones al ISR). El párrafo siguiente empieza con la frase "Después de un diálogo enriquecedor entre el Poder Legislativo y Ejecutivo...".

### **Para evaluar la reforma**

Entre los "fiscalistas" mexicanos, incluido el secretario de Hacienda, prevalece la opinión de que lo moderno, lo eficiente, son los impuestos indirectos, particularmente el IVA, porque amplían la base y hacen que todos los mexicanos paguen impuestos y porque ayudan al control fiscal. Esta idea, que ha comprado Fox, deriva de una interpretación muy superficial de lo que ha estado pasando en algunos países europeos que han disminuido sus tasas máximas de ISR y aumentado las tasas del IVA. Ante esta opinión, la postura adoptada por el PRD, y que finalmente prevaleció en lo aprobado por el Congreso, es que el ISR es, y debe ser en mayor medida, la espina dorsal del sistema impositivo mexicano, si se quiere que éste sea progresivo. Vale la pena citar aquí la iniciativa de modificaciones a la Ley del ISR del senador Sodi: "Las tendencias internacionales que dan actualmente prioridad a los impuestos indirectos, como el IVA, ocurren sobre la base ya establecida de una alta tributación sobre el ingreso. Sobre esa base hay una mayor posibilidad de alterar la composición de las fuentes de los ingresos tributarios. Los impuestos son un pago cuyo carácter deriva de la estructura social y económica existente... de los patrones de la generación y distribución del ingreso. No pueden establecerse prácticas o normas iguales en situaciones que son esencialmente distintas ya que así se generan mayores asimetrías". O para decirlo en las palabras de mi profesor de sociología en la prepa, la postura de los fiscalistas mexicanos deriva de una "imitación extralógica".

El mayor acierto de la reforma efectivamente realizada es que está centrada en una nueva Ley del ISR y no en el IVA. De los cuatro puntos de la reforma alternativa del PRD antes enumerados, la eliminación de subsidios en electricidad no fue abordada en la Ley de Ingresos. Los otros tres puntos fueron reformados de la siguiente manera por el Congreso:

1) acumulación de fuentes. En materia de ISR la nueva ley establece la acumulación de todas las fuentes de ingresos de las personas físicas. En este sentido, es un triunfo del PRD. Sin embargo, la acumulación de dividendos en la Ley del ISR (LISR) aprobada va en sentido contrario a la propuesta por el PRD. Este proponía eliminar los mecanismos que la legislación introdujo (la llamada CUFIN) para evitar lo que consideran doble tributación. Los principios de los cuales parte la propuesta del PRD son: la persona moral y la persona física son dos entes jurídicos independientes, por lo cual la persona física debe pagar los impuestos sobre los dividendos ya que es quien los recibe. En rigor, la mayoría de los accionistas, salvo el grupo que controla la empresa, son rentistas que igual pueden invertir su dinero en acciones que en obligaciones. Cuando perciben ingresos por intereses se les grava (particularmente en la nueva ley) y no se ve la razón por la cual en la otra opción, comprar acciones,

no se les deba gravar. La LISR aprobada señala (art.165) que los ingresos por dividendos o utilidades deberán acumularse al ingreso personal, pero permite la acreditación del impuesto pagado "por la sociedad que distribuyó los dividendos o utilidades". En EU no se acepta esta acreditación y las personas físicas pagan, sobre su ingreso, lo que les corresponde pagar. Esta es una desviación importante del concepto planteado por el PRD. En los demás rubros, sin embargo, hay avances importantes. Se eliminan las exenciones a los intereses provenientes de valores públicos (como Cetes) y casi todos los intereses se vuelven acumulables. Igualmente hay avances importantes en la gravación de ingresos por la venta, no pública, de acciones. Operaciones como la que realizaron Banamex y Citibank habrían causado, con la nueva Ley, un impuesto gigantesco (fracción XXVI, artículo 109). También en sentido contrario a lo planteado en la iniciativa del PRD, la tasa marginal máxima se disminuyen a 32 por ciento con un periodo de transición entre 2002 y 2004, empezando en 35 por ciento). Esto desgrava a los más ricos, concediéndoles una transferencia de recursos muy importante. En la medida que este efecto quede más que compensado con los efectos progresivos de la acumulación de fuentes y el combate a la evasión, lo que es un asunto que sólo se sabrá con el tiempo, la distribución por estratos de la carga fiscal se hará más progresiva. Por otra parte se mantiene, otra vez contra lo propuesto por el PRD, el régimen de consolidación fiscal.

2) IVA progresivo. En vez de introducir las tasas de 10 y 20 por ciento en la Ley del IVA, la reforma aprobada creó, en un artículo transitorio de la Ley de Ingresos, un nuevo impuesto de 5 por ciento sobre bienes y servicios suntuarios. Aunque el efecto de éste sería, en principio, similar a la tasa de 20 por ciento sobre el IVA (afectando sólo los ingresos reales de los estratos altos), y en ese sentido debe valorarse como otro triunfo del PRD, la iniciativa terminó en una lista trunca de bienes y servicios suntuarios e introdujo algunas distinciones según el precio de los bienes (vbgr. automóviles de más de 250 mil pesos) que estimulan las trampas de evasión (por ejemplo facturar el auto sin equipo, en forma separada de éste), aunque introdujo otras correctas, como el tamaño de la pantalla en los televisores. Igualmente, la definición legal para su aplicación deja fuera de la misma todas las compras que puedan hacerse con registro fiscal y mediante expedición de factura con el IVA desglosado, favoreciendo a los grupos de altos ingresos que, en general, son los que cuentan con tal registro. De cualquier manera, e independientemente de los probables vicios de inconstitucionalidad que pueda tener este impuesto, es un paso en la dirección correcta (gravar a los ricos, no a los pobres) y constituye, por tanto, un triunfo para la izquierda.

3) reducción de la evasión. No es muy claro cuáles son las nuevas facultades que la ley otorga a la SHCP. Según la fracción del PRD en el Senado, hay nuevas facultades que fortalecen la capacidad fiscalizadora del Ejecutivo Federal. En los artículos 59 y 60, que parecen nuevos, se establece la obligación por parte de las instituciones que componen el sistema financiero de presentar al SAT la información sobre los intereses pagados y sobre la venta de acciones de cada uno de los contribuyentes. Aunque es una información útil para cruzarla con las declaraciones de las personas físicas, es claramente insuficiente. La evasión principal no está en estas fuentes de ingresos, sino en la de ganancias o dividendos. El SAT tendría que tener la facultad de solicitar los estados de cuenta completos de los sospechosos de evasión para cerrar la pinza. No he encontrado ninguna disposición al respecto. Tampoco he encontrado en el dictamen de la Cámara de Diputados, ni en la

iniciativa del Ejecutivo Federal referidas al ISR, indicación alguna sobre la intención de fortalecer esta capacidad fiscalizadora.

Sin embargo, el martes de esta semana el secretario de Hacienda anunció la próxima puesta en marcha de una lotería fiscal, en la cual los poseedores de notas fiscales participarán en la lotería de sumas importantes de dinero. Ello deberá actuar como estímulo para que las personas exijan sus notas de venta siempre que compren algo, disminuyendo así la incidencia de la venta sin comprobante de valor fiscal, lo que constituye un eslabón clave de la evasión fiscal, tanto de empresas como de personas físicas. Esto es una expresión de la importancia que la SHCP le está dando al control de la evasión. Sin este énfasis, la acumulación de fuentes de ingresos rendirá escasos frutos.

Un triunfo con manchas de derrota. Sólo los ingenuos creen que puede haber otra clase de triunfos para un partido minoritario.

## HACIENDA SE DEFIENDE

### La tesis del PRD

En los diarios más importantes de circulación nacional apareció, el miércoles y el jueves de esta semana, un despliegado de la fracción del PRD en la Cámara de Senadores que, en esencia, dice que en 2002 el 20 por ciento más rico de la población obtendrá un ingreso de 2.5 billones de pesos (de un ingreso total de los hogares de 4.52 billones) y que pagará por impuesto sobre la renta (ISR) sólo 167 mil millones de pesos, cuando deberían ser 858 mil millones, por lo cual hay una evasión de 691 mil millones de pesos. La propuesta de reforma fiscal del PRD, centrada por ello en el ISR a personas físicas, propone que todas las fuentes de ingresos de las personas se acumulen y que sea éste, el ingreso personal acumulado, el que se grave con una tarifa progresiva.

El senador del PRD Demetrio Sodi declaró (La Jornada, 6 de noviembre, pag. 31) que el secretario de Hacienda reconoció, en una reunión efectuada en la Secretaría de Gobernación con un pequeño grupo del PRD, que estas cifras reflejan la realidad y que, sin embargo, uno de los obstáculos para fiscalizar de manera más efectiva a las personas físicas es el secreto bancario en cuestiones tributarias.

### Hacienda contesta

Sin embargo, de manera oficial la SHCP ha respondido, en escrito dirigido a la Comisión de Hacienda de la Cámara de Senadores, donde los cálculos del PRD habían sido presentados hace varias semanas, con un documento que presenta una serie de cálculos que pretenden demostrar que, aparte de los salarios, el conjunto de hogares del país sólo tenía, en 1999, un ingreso gravable de 0.55 billones, de los cuales sólo causarían ISR 0.30 billones, los que corresponden a los deciles IX y X, rindiendo un potencial recaudatorio de sólo 27 mil millones de pesos de 1999. Una vez transformados los pesos de 1999 en pesos de 2002, esta cifra sería igual a 36 mil millones de 2002. Con esto estaría intentando mostrar que el potencial recaudatorio estimado por el PRD es falso y desmintiendo lo que el secretario de Hacienda declaró en aquella reunión.



### **El tamaño de la diferencia**

En los cálculos del PRD no se hizo ningún intento de excluir algún concepto de ingreso (aunque algunos evidentemente no son gravables, como la renta imputada de la vivienda propia). Para poder comparar las dos cifras necesitamos restar del cálculo del PRD la remuneración de asalariados, ya que la SHCP eliminó este rubro con el propósito de calcular el potencial recaudatorio de los ingresos distintos de salarios. Al hacerlo, los 4.52 billones del PRD quedan reducidos a 2.6 billones, cifra comparable con los 0.73 billones de la SHCP (los 0.55 billones actualizados a 2002). La cifra del ingreso de los hogares (sin salarios) del PRD es 3.6 veces más alta que la de la SHCP. Obviamente el asunto requiere aclararse. Para hacerlo, veamos cómo Hacienda calcula sus cifras.

### **El "método" de la SHCP**

Para calcular lo que llama la base teórica del ISR, la SHCP parte del PIB de 1999 y le resta un abigarrado conjunto de conceptos, que hemos ordenado aquí de manera distinta a la presentada en el documento de la SHCP y hemos expresado, cada vez que se hace una resta, el concepto (en su caso) que va quedando:

### **Del PIB al excedente neto de operación (ENO)**

A) por una parte le resta (al PIB) el consumo de capital fijo, lo que lo transforma en producto interno neto (PIN) a precios de mercado. Además, al restarle los impuestos a la producción y a las importaciones (netos de subsidios), obtiene el PIN a precios de productor o precios básicos. Este PIN es igual al excedente neto de operación más la remuneración de asalariados. Con cifras de 1999, pasa de 4.58 billones a 3.72 billones, una reducción muy importante, de casi 900 mil millones de pesos.

B) al PIN a precios básicos le resta la remuneración de asalariados, lo que resulta en el Excedente Neto de Operación (ENO). El ENO importa 2.26 billones.

C) a este ENO procede, entonces, a restarle los excedentes brutos de operación (EBO) de las actividades económicas en las cuales la Ley del ISR "considera una serie de reducciones impositivas y tratamientos preferenciales" o "no están incorporados a la tributación". Aquí la SHCP comete un error evidente: tendría que haber restado el ENO y no el EBO, ya que al restar éste está deduciendo dos veces el consumo de capital fijo de estas actividades, una al restar el consumo de capital fijo (depreciación) de toda la economía, y la segunda al restar el EBO de las ramas no gravadas plenamente. Pero veamos de qué actividades resta el EBO.

### **Del ENO al ENO gravable**

D) en primer lugar, de los sectores con reducciones impositivas y tratamientos preferenciales, que según el documento son: el sector primario completo; el autotransporte de carga y pasajeros; la edición de libros y similares; y los del Régimen de Pequeños Contribuyentes, Repecos, que identifica como todo el comercio al menudeo. En segundo lugar, resta el EBO de las actividades del sector público que no están sujetas al ISR, lo que incluye la administración pública, la extracción de petróleo; la electricidad, gas y agua, y los servicios médicos del sector público.

E) en tercer lugar, excluye el EBO de la educación (pública y privada) y del subgrupo 6843 de sociedades no lucrativas (sindicatos, iglesias, cámaras y asociaciones profesionales, etcétera), que no son contribuyentes del ISR. Con ésta y las dos restas precedentes, si se hubiese hecho correctamente restando el ENO y no el EBO, se tendría un nuevo subtotal del ENO para el resto de la economía y que se

podría llamar el ENO gravable. La cifra del autotransporte parece mal calculada, debe ser menor; las demás son correctas (aunque en electricidad, gas y agua hay algunas empresas privadas).

F) los EBO excluidos en las actividades mencionadas en los tres incisos previos importan 706 mil millones de pesos. Si aplicamos una regla de proporcionalidad para estimar el consumo de capital fijo (CCF) de estas actividades (ya que cuentas nacionales no lo calcula por actividad), la depreciación duplicada sería de aproximadamente una cuarta parte, por lo que la doble resta importaría 115 mil millones de pesos. La cifra de ENO gravable identificada en los cálculos de la SHCP sería de 1.55 billones, pero con la corrección sería de 1.67 billones.

G) hay, sin embargo, otra objeción. Los regímenes especiales (incluyendo el Repeco) no suponen el pago de un impuesto igual a cero, por lo cual no se deben deducir a 100 por ciento estos ENO. La SHCP tendría que haber calculado el impuesto teórico que resultaría de pagar de acuerdo con las reglas que operan en cada caso, y no acudir como lo hace, al expediente circular de mostrar lo poco que pagan (como si no hubiese evasión) como prueba de que no son gravables. De lo que se trata, justamente, es de estimar la evasión.

H) la SHCP procede ahora a restar la economía informal, la que estima (citando al INEGI, sin especificar la publicación) en 12.7 por ciento del PIB. Pero comete una nueva inexactitud y resta el PIB informal en lugar del excedente de operación informal. La cifra que resta es de 582 mil millones de pesos. Además de que resta todo el supuesto PIB de la actividad informal, duplicando con ello la resta de los salarios y del consumo de capital fijo de una octava parte de la economía, no se percata de la duplicación inevitable en la que incurre porque ya restó actividades en las que está presente el sector informal, como el comercio al menudeo, el auto transporte y el sector primario. Aunque es una estimación muy gruesa, calculo que la SHCP duplica la deducción de las tres cuartas partes del sector informal. En lugar de los 582 mil millones que resta y que le hacen pasar al ENO gravable de 1.55 billones a 0.97 billones, el orden de magnitud correcto sería restar 146 mil millones de pesos para pasar de 1.67 (la cifra corregida antes) a 1.52 billones.

### **El ENO gravable en los hogares**

I) con esto llegaríamos al ENO gravable de 1.5 billones en la cuenta corregida y de un billón en la de la SHCP. Pero la SHCP todavía no ha terminado sus deducciones. Venía operando hasta aquí con la economía en su conjunto y ahora da un salto y se introduce a los hogares, retomando el concepto de ENO como si éste constituyese en su totalidad un concepto de ingreso de los hogares. En los hogares deduce el autoconsumo y la renta imputada de la vivienda propia, así como las transferencias. Entre los dos primeros conceptos se deducen 426 mil millones (7.1 por ciento del PIB), mientras la última deducción importa 102 mil millones de pesos (2.2 por ciento del PIB). La deducción de la renta imputada de la vivienda propia es conceptualmente correcta, pero del autoconsumo sólo debe restarse el contenido de excedente de explotación y no todo él.

### **Fusión de personas morales y físicas**

J) uno de los problemas principales de estos cálculos es que no distingue entre personas físicas y morales. La Ley del ISR distingue claramente entre ambas. Cuando otorga trato especial a una actividad, está otorgando dicho trato a las personas morales (empresas o incluso personas físicas con actividad empresarial). Pero las personas físicas pueden tener ingresos de varias fuentes, y el

planteamiento de que todas las fuentes de ingresos deben ser acumuladas para el cálculo de la tasa aplicable del ISR supone precisamente eso, que independientemente de que una fuente tiene un trato especial, incluso si está exenta, el ingreso de la persona física tiene que ser acumulado totalmente. De esta manera, un magnate del autotransporte, de la agricultura o de los servicios educativos (cuya empresa paga muy pocos o cero impuestos) y que vive con grandes lujos, actualmente no paga un centavo de ISR, cuando, de acuerdo con sus ingresos, debería pagar la tasa máxima. Con el procedimiento de la SHCP se pierde esta distinción. La evasión o no pago de impuestos de estos magnates se esconde detrás del trato preferencial a la rama de actividad en la que se ubican. Pero los problemas de manejo conceptual y empírico de la SHCP no se agotan aquí.

### **Distribución errada del ingreso**

k) al restar autoconsumo, renta imputada y transferencias, que conjuntamente importan 426 mil millones de pesos, la SHCP llega a 545 mil millones (poco más de medio billón) como el ENO gravable de los hogares. Ha "logrado" pasar el ingreso de los hogares desde 3.36 billones que aparecen en las cuentas institucionales a sólo 0.55 billones. Con nuestras cifras corregidas (sin incorporar lo comentado en el párrafo precedente, que echaría por tierra todo el procedimiento), pasaríamos de 1.52 billones a 1.09 billones. Estas cifras, actualizadas a 2002, serían de 0.73 billones y de 1.45 billones, respectivamente. Pero veamos qué hace ahora Hacienda con el medio billón al que llegó.

l) lo distribuye entre los deciles de ingreso de los hogares como si fueran sus ingresos totales, es decir, otorgando a cada decil la misma participación que tienen en los ingresos totales de la ENIGH. Así, se le asigna al decil X el mismo 38.1 por ciento. No se les ocurre a los funcionarios mejor pagados del país que si quitaron los salarios de toda la economía, y eliminaron el sector informal y el sector primario en su conjunto, puede haber cambiado la distribución del ingreso. Pero peor todavía, aplican las tarifas del ISR a estos ingresos mochados como si fueran el total, para mostrar lo que dijimos al principio, que el potencial recaudatorio es de sólo 27 mil millones de pesos. No se les ocurre que la distribución del ENO pueda ser más concentrada que el ingreso en su conjunto y que, por tanto, el decil X podría tener un ingreso mucho más alto, y en consecuencia, pagaría más ISR que el que calcularon. Aunque se requieren muchos cálculos adicionales, que tengo que posponer para la próxima entrega, la hipótesis a rechazar o ratificar es que los deciles más bajos casi no tienen ingresos provenientes del ENO gravable y que, en consecuencia, el decil X pasa a concentrar una proporción muy alta del mismo. El cálculo de la evasión o del potencial recaudatorio se efectúa restando del impuesto por pagar, dada la legislación, los impuestos efectivamente pagados. Dado que la inmensa mayoría de los impuestos pagados por las personas físicas actualmente provienen del ISR aplicado a salarios, en el cálculo sin salarios los impuestos pagados se reducirán enormemente. De esta manera, aunque el cálculo se haría sobre una cifra muy reducida, dado que estaría mucho más concentrada que la cifra previa, y que los impuestos pagados sobre ella serían casi nulos, resultaría en una evasión o captación potencial adicional muy sustanciosa, que daría una recaudación superior a la de la iniciativa oficial.

## PARA REFUTAR A LA SHCP

### ¿Dónde quedó el excedente gravable?

La semana pasada (09/11/01) en este mismo espacio analicé la respuesta de la Secretaría de Hacienda al PRD referida a los cálculos fiscales de éste, que estiman una evasión del impuesto sobre la renta (ISR) de las personas físicas de 691 mil millones de pesos. En esa respuesta oficial, la SHCP calcula los ingresos gravables distintos a remuneraciones al trabajo (salarios) en 1999. En cuentas nacionales lo que hay que añadir al salario para obtener el producto interno bruto (PIB) a precios de productor se denomina excedente bruto de operación (EBO) cuando incluye la depreciación del capital, y excedente neto de operación (ENO) cuando la depreciación ha sido restada. (Si a este PIB se le añaden los impuestos netos de subsidios a los productos, se obtiene el PIB a precios de mercado, que es el PIB que se maneja usualmente.) Para hacer sus cálculos, Hacienda parte de la cifra del PIB de 1999 y le va restando los conceptos que no le interesan en este cálculo (salarios) o que no son gravables o no lo son plenamente (según su criterio) hasta llegar a la muy reducida cifra de 0.55 billones, que considera los ingresos no salariales gravables o ENO gravable. Después distribuye esta cifra entre los hogares de la población (ordenados de más pobres a más ricos, en grupos de 10 por ciento de los hogares, denominados deciles) para calcular el ingreso promedio por hogar y a éste aplicarle la tarifa del ISR vigente. Al hacerlo llega a la conclusión de que el potencial recaudatorio es de 27 mil millones de pesos y no de 691 mil millones como argumenta el PRD.

Un país así, donde el excedente neto (ENO) gravable fuese de sólo 0.55 billones, cuando el PIB es de 4.6 billones (sólo la octava parte), y cuando los sectores no plenamente gravables son sectores de peso económico relativamente menor, como el agropecuario o una parte del comercio, no sería del Tercer Mundo sino del sexto, algo así como Afganistán. ¿Dónde quedó la modernidad?

En la entrega anterior fui siguiendo paso por paso los cálculos de la SHCP y mostré algunas inconsistencias y duplicidades. Estimando las duplicidades en las que incurre al hacer las deducciones, la cifra "correcta" (hay una objeción de fondo a todos los cálculos que lleva a poner en duda todo el procedimiento) sería de 1.1 billones, más o menos el doble de lo que calcula la SHCP. Hoy mostraré que dos tercios partes del excedente de operación de la economía mexicana son gravables con la legislación actual, por lo cual la cifra gravable que potencialmente llega a los hogares no es la que estima Hacienda, sino una mucho mayor, y que en lugar de los 27 mil millones de pesos se pueden recaudar, sólo del decil X, unos 300 mil millones. Para ello mostraré también que el ingreso que llega a los hogares por el ENO está mucho más concentrado que el ingreso total y que los salarios, por lo cual los cálculos de recaudación que lleva a cabo esta dependencia tampoco son correctos.

### Dos tercios del ENO son gravados

En el cuadro 1 presento la distribución por grandes divisiones del excedente bruto de operación (EBO), así como las deducciones que hace la SHCP. Para mayor claridad he tomado todas las deducciones que lleva a cabo la SHCP sin modificaciones (anotadas en el cuadro con la expresión "menos"). Como se aprecia, el EBO en la economía nacional (sin deducir el correspondiente a servicios bancarios imputados que tiene signo negativo) fue de 2.8 billones en 1999. Al actualizar esta cifra a 2002, año en el que entraría en vigor la eventual reforma fiscal en discusión, la cifra llega a

3.7 billones. En la segunda columna del cuadro se han clasificado los conceptos de cada renglón en plenamente gravados en el ISR (PG) y los no plenamente gravados en el ISR (NPG). Los primeros han sido resaltados con negritas. Los segundos son los que deduce Hacienda por estar exentos del ISR o por estar sujetos a un régimen especial para este impuesto. En la parte de abajo del cuadro se presenta la suma de los PG y de los NPG. Casi dos terceras partes (64.3 por ciento) del EBO, 1.8 billones de pesos en 1999 y 2.4 billones de pesos en 2002, son plenamente gravables<sup>1</sup>.

Lo deducido por la SHCP tampoco es un monto menor, ya que asciende a casi un billón en 1999 y a 1.3 billones en 2002. El tratamiento fiscal de sectores como el autotransporte, la educación privada, el pequeño comercio, es un tema sumamente importante de la reforma fiscal. La iniciativa oficial propone eliminar buena parte de estos tratos especiales. El PRD ha propuesto que sólo se mantenga el del sector agropecuario. Lo gravable del EBO aumentaría con ello enormemente. Recuérdese que los salarios no tienen exenciones de tipo sectorial.

Lo ridículo de la cifra final a la que llega la SHCP, inconsistente por donde se le quiera ver, se pone en evidencia mostrando simplemente que es menor al EBO gravable del sector manufacturero solamente. Nótese que el EBO del sector agropecuario sólo representa 5.9 por ciento del EBO total. En cambio, el del sector manufacturero gravable asciende a 21.5 por ciento. En cambio, el del autotransporte llega, según Hacienda ¿ya que este desglose no aparece en Cuentas Nacionales?, a 8.7 por ciento, lo que resalta la importancia del trato fiscal que deba darse a este sector que (salvo la renta imputada de la vivienda propia, que es un rubro de autoconsumo), es el más grande de todos los sectores con trato especial.

### **Dos billones de excedente gravable**

Como se muestra en la parte baja del cuadro, una vez estimado el consumo de capital fijo correspondiente a las ramas plenamente gravables, podemos restarlo para estimar el excedente neto (ENO) gravable, que asciende a 1.5 billones en 1999 y a 2 billones en 2002. Para el conjunto de la economía, el ENO ascendió en 1999 a 2.34 billones, lo que en 2002 será equivalente a 3.13 billones. Según la cuenta de los hogares de las Cuentas por Sectores Institucionales (CSI), el producto más novedoso del INEGI en esta materia, que ha sido analizado en numerosas entregas de esta columna, los hogares recibieron los siguientes conceptos como ingresos provenientes del ENO: en primer lugar, un ingreso virtual por 0.27 billones por el ENO de la renta de la vivienda propia; en segundo lugar, un ingreso mixto neto (que se llama así porque es el producto tanto del trabajo como de la actividad empresarial) por 0.9 billones; y, en tercer lugar, una renta de la propiedad que excluyendo la renta imputada de la vivienda propia ya considerada (y que incluye intereses), asciende a 0.8 billones, y cuyo componente más importante son los dividendos por 0.66 billones. La suma de los tres conceptos es igual a 2 billones de pesos. Habría pues una pequeña diferencia de 0.34 billones entre el ENO generado (2.34) y el percibido por los hogares (2.00) que se explica por dividendos distribuidos a residentes en el exterior y dividendos apropiados por el gobierno federal. Las cifras son coherentes. ENO: un billón para el 10% más rico.

<b>Cuadro 1. Excedente bruto de operación por ramas y los cálculos de la SHCP</b>				
Datos observados en millones de pesos corrientes de 1999 y estimación a precios corrientes en el 2002				
Divisiones y ramas y deducciones de la SHCP		1999	2002	%
<b>Total economía</b>				
		<b>2,799,845.7</b>	<b>3,747,323.3</b>	<b>100.0</b>
Gran División 1: Agropecuario, silvicultura y pesca	NPG	161,630.1	221,538.2	5.9
Gran División 2: Minería		48,014.0	64,259.8	1.7
menos: extracción petróleo crudo y gas natural	NPG	32,874.8	48,997.9	1.2
<b>Gravable Gran División 2</b>	<b>PG</b>	<b>15,139.3</b>	<b>20,261.8</b>	<b>0.5</b>
Gran División 3: Industria manufacturera		623,964.9	835,087.2	22.3
menos: imprentas y editoriales	NPG	11,183.8	14,987.0	0.4
petróleo y derivados	NPG	7,809.9	10,452.4	0.3
petroquímica básica	NPG	1,915.4	2,583.4	0.1
<b>Gravable Gran División 3</b>	<b>PG</b>	<b>603,055.9</b>	<b>807,103.4</b>	<b>21.5</b>
<b>Gran División 4: Construcción</b>	<b>PG</b>	<b>80,006.1</b>	<b>107,076.7</b>	<b>2.9</b>
Gran División 5: Electricidad, gas y agua	NPG	31,335.0	42,740.5	1.1
Gran División 6: Comercio, restaurantes y hoteles		614,549.9	822,485.8	21.9
menos: según SHCP comercio al menudeo	NPG	188,733.4	252,592.5	6.7
<b>Gravable Gran División 6</b>	<b>PG</b>	<b>425,815.9</b>	<b>568,893.3</b>	<b>15.2</b>
Gran División 7: Transporte, almacenamiento y comunicaciones		341,534.0	457,094.1	12.2
menos: según SHCP autotransporte	NPG	243,877.3	326,688.7	8.7
<b>Gravable Gran División 7</b>	<b>PG</b>	<b>98,176.7</b>	<b>131,395.4</b>	<b>3.5</b>
Gran División 8: Servicios financieros, seguros, alquileres		486,996.3	650,432.0	17.4
menos: renta imputada vivienda propia	NPG	273,558.7	386,118.5	9.8
<b>Gravable Gran División 8</b>	<b>PG</b>	<b>212,434.6</b>	<b>284,313.1</b>	<b>7.6</b>
Gran División 9: Servicios comunales, sociales y personales		406,418.4	546,609.2	14.6
menos: Administración Pública y Defensa	NPG	4,205.2	5,828.0	0.2
Servicios médicos del sector público (según SHCP)	NPG	1,727.0	2,311.3	0.1
servicios de educación	NPG	32,185.2	43,075.2	1.1
Servicios subgrupo 8843 (no lucrativos, según SHCP)	NPG	4,316.5	5,777.0	0.2
<b>Gravables Gran División 9</b>	<b>PG</b>	<b>365,984.5</b>	<b>489,817.6</b>	<b>13.1</b>
<b>Suma plenamente gravables</b>	<b>PG</b>	<b>1,800,613.1</b>	<b>2,409,861.3</b>	<b>64.3</b>
<b>Suma no plenamente gravables</b>	<b>NPG</b>	<b>999,332.0</b>	<b>1,337,462.0</b>	<b>35.7</b>
<b>Tota</b>		<b>2,799,845.1</b>	<b>3,747,323.3</b>	<b>100.0</b>
Consumo de capital fijo de la suma gravable de EBO (estimado)				
		296,995.3	397,485.4	
<b>Estimación del ENO gravable</b>		<b>1,503,617.8</b>	<b>2,012,375.9</b>	<b>53.7</b>

La SHCP toma el monto de excedente gravable según sus cálculos (los 0.55 billones), y los distribuye, incurriendo en un error muy elemental, entre los deciles de ingresos en las mismas proporciones en que se distribuye el ingreso total de los hogares, como si salarios, ganancias por negocios propios y renta de la propiedad se distribuyesen de la misma manera entre sí. El cuadro 2 muestra que no es así. Mientras el 20 por ciento más rico (deciles IX y X) concentra un poco más de la mitad de las remuneraciones al trabajo (53.9 por ciento), estas proporciones rebasan las tres quintas partes (62 por ciento) en renta empresarial y las tres cuartas partes en renta de la propiedad (77 por ciento). Las diferencias de concentración son particularmente agudas en el 10 por ciento más rico, ya que mientras en remuneraciones al trabajo apenas concentran poco más de un tercio (37 por ciento), en renta empresarial se acercan a la mitad (47 por ciento) y en renta de la propiedad participan con las dos terceras partes (67 por ciento). En una entrega anterior ("Los ricos no pagan impuestos", 12/10/01) mostré que la concentración del ingreso en la ENIGH está subestimada. Pero incluso tomándola como está y adoptando el supuesto de que el decil X participe con 50 por ciento del ingreso proveniente del ENO (que subestima esta concentración, ya que en la entrega mencionada mostré que este decil participa con 46.8 por ciento del ingreso corriente total ajustado a cuentas nacionales), el 10 por ciento más rico, sin contar remuneraciones al trabajo, tendrá en 2002 un ingreso de un billón de pesos (la mitad de los dos billones de pesos arriba calculados usando, sin conceder que sean correctos, todos los cálculos de Hacienda). Sobre esta cifra casi no pagarán impuestos. Incluso si estos ingresos no se acumularan con los provenientes de salarios, y pagaran una tasa promedio de 30 por ciento, pagarían 300 mil millones de pesos, casi el triple que lo que la reforma oficial pretende captar con la aplicación del IVA a alimentos, medicamentos, transporte, libros, etcétera.

Quedo pendiente, nuevamente, el análisis detallado de la distribución por deciles del ENO gravable, que será todavía más concentrada que la del ENO en su conjunto.

Vaya un adelanto. Uno de los sectores con tratamiento especial en el ISR es el agropecuario. La mayor parte de los ocupados en este sector viven en localidades rurales. Al eliminar el ingreso de los hogares proveniente de este sector, Hacienda está quitando ingreso predominantemente rural que está distribuido de manera radicalmente diferente entre los deciles que el ingreso urbano. Por ejemplo, en el decil X los habitantes del medio rural participan con sólo el 2.7 por ciento del ingreso corriente total, mientras en el decil I esta participación es del 66 por ciento.

Entre los rubros que la SHCP resta del PIB se encuentran los impuestos netos de subsidios a la producción y las importaciones. Al hacer la cuenta como la presento aquí, sin embargo, ya no hay que deducirlo, puesto que el EBO, más los impuestos referidos, más la remuneración de asalariados, es igual al PIB.

## DISTRIBUCIÓN DEL EXCEDENTE Y REFORMA FISCAL

### Refutando la refutación

Para refutar los cálculos que la SHCP presentó, en escrito dirigido al presidente de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Senadores, que está orientado a refutar, a su vez, la tesis del PRD que sostiene que la evasión fiscal del ISR a personas físicas es de 691 mil millones de pesos, la entrega anterior de esta misma columna (16/11/01) presentó diversos cálculos. Partí de la estructura del excedente bruto de operación (EBO) por ramas, de acuerdo con cuentas nacionales, y ubiqué en cada caso las deducciones que, por tratarse de ingresos con tratamiento fiscal especial o exentos del ISR, lleva a cabo la SHCP. Todo ello me permitió llegar a la cifra de excedente neto de operación (ENO) plenamente gravable (PG) en 1999. Dos terceras partes del ENO son totalmente gravables con el ISR en la legislación actual. A 2002, año en el cual entraría en vigor la reforma fiscal, el ENO gravable sería de 2 billones de pesos. Argumenté que al menos la mitad de dicho ENO gravable, un billón, terminaría en las manos del 10 por ciento más rico de la población, lo cual rendiría, al menos, 300 mil millones de impuestos, sin contar los ingresos por sueldos y salarios de esa población.

Para calcular esta participación acudí directamente a los datos publicados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2000 que, como advertí en el texto, subestiman la concentración del ingreso, en parte porque subvaloran la participación del ENO total en los ingresos totales de los hogares. Particularmente subestiman los ingresos por renta de la propiedad (o renta del capital). También adelanté que la distribución entre los hogares del ENO gravable había quedado pendiente.

Hoy presento datos en los que la subestimación de la concentración del ENO total ha sido corregida. Para ello es necesario, sin embargo, trabajar con la ENIGH98, ya que lamentablemente las cuentas nacionales (detalladas) de 2000 no han sido dadas a conocer, lo que hace imposible ajustar la ENIGH2000. Igualmente incursiono en los ingresos de la población provenientes del ENO por ramas de actividad, para explorar la posibilidad de calcular la distribución del ENO gravable. En esta ocasión, en vez de analizar la distribución por deciles (que son cortes estadísticos sin mayor sentido conceptual que la ordenación de peor a mejor) lo hago por estratos del nivel de vida.

### Los ricos se apropian (casi) todo el excedente

Siguiendo la metodología de ajuste a cuentas nacionales de los ingresos de la ENIGH que presenté en esta misma columna (12/10/01), y la división por estratos de la población de acuerdo con el nivel de vida (en una escala de pobreza-riqueza) que presentamos Araceli Damián y yo en una ponencia reciente<sup>81</sup>, he elaborado la gráfica que aquí presento. En ella la población ha sido clasificada en seis estratos en la escala del nivel de vida, tal como se mide por el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP)<sup>82</sup> en el año 1998, desde los indigentes y otros dos estratos de pobres (muy pobres y pobres moderados) hasta las clases media y alta, pasando por un estrato de difícil denominación que está ligeramente por arriba de las normas que separan a los pobres de lo no pobres. En total, tres estratos de pobres y tres de no pobres. En la gráfica el porcentaje que se presenta después del nombre de cada estrato es la proporción de la población nacional incluida en cada estrato. Era pobre en 1998 el 74% de la población, mientras 26% eran no pobres. En los extremos, sólo el 5.6% (poco más de la mitad superior del decil X) forma la clase alta, mientras los indigentes son el 37% del total.

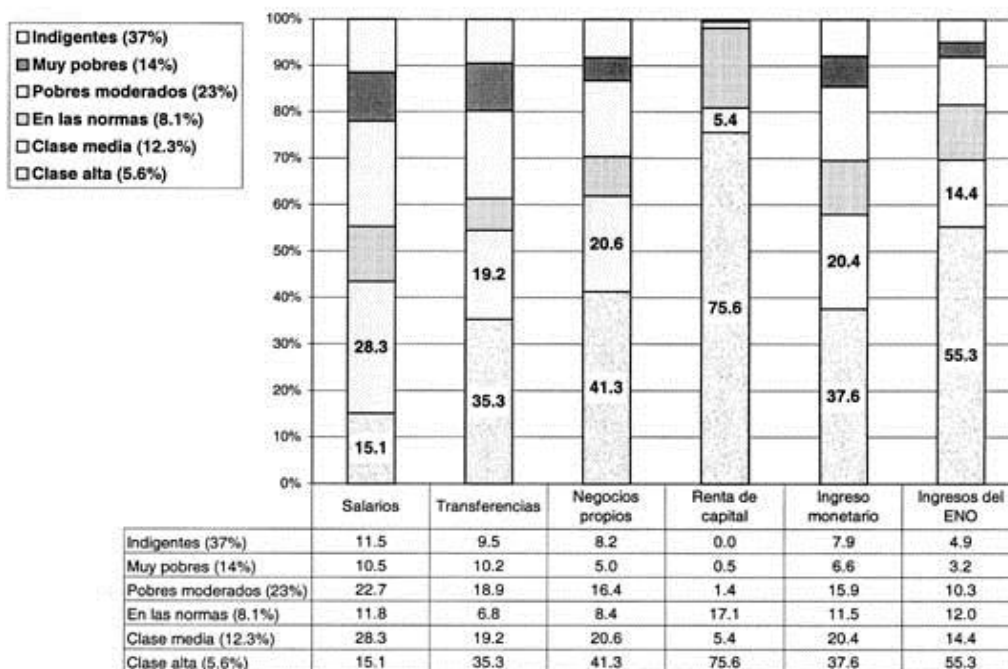
Se distinguen cuatro fuentes de los ingresos monetarios (que son los pertinentes para fines fiscales), dos de las cuales (renta del capital y negocios propios) corresponden a ingresos derivados del excedente neto de explotación (ENO). La gráfica muestra la distribución de los ingresos de cada fuente (ajustados a cuentas nacionales) entre los seis estratos. También muestra la distribución del total de ingresos y de los provenientes del ENO. Las barras muestran en la parte inferior las participaciones de la clase alta, prosiguen hacia arriba con la clase media y así sucesivamente hasta llegar a los indigentes, de tal manera que si se desea conocer la participación acumulada de varios estratos basta leer en el eje vertical el porcentaje aproximado al que llegan apiladas sus respectivas porciones de barras. Por ejemplo, ya que nos interesa mucho saber la participación de la clase alta y de la clase media (que juntas representan el 18% de la población, aproximadamente los dos deciles superiores de hogares) en los ingresos provenientes del ENO, apreciamos en la última barra a la derecha que la clase alta participa con el 55% de éstos, mientras la clase media participa con el 14%, y que ambas sumadas son casi iguales al 70%. Si hacemos lo propio con estas participaciones en renta del capital y en negocios propios, veremos que en el primer caso la clase alta (poco más del 5% de la población) participa con poco más de las tres cuartas partes de esta fuente y que junto con la clase media rebasan el 80%, mientras que en negocios propios ambas representan poco más del 60%. Esta altísima concentración de los ingresos provenientes del ENO contrasta con las relativamente menos concentradas distribuciones de los salarios y de las transferencias, donde las dos clases superiores participan con poco más del 40% y del 50% respectivamente.

81 Julio Boltvinik y Araceli Damián, "La pobreza ignorada. Evolución y características", ponencia presentada en el foro La pobreza ignorada, ciudad de México, 24 y 25 de octubre del 2001.

82 Para una descripción del MMIP, véase Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, Pobreza y distribución del ingreso en México, Siglo XXI Editores, segunda edición, México, 2000.



**Ingresos por fuentes y estratos (% de la fuente). MMIP, 1998.  
Ajustados a cuentas nacionales**



**Potencial recaudatorio**

Estos datos muestran la gravedad del error de la SHCP que, en la nota citada al principio de este escrito, aplica la misma estructura de distribución del ingreso corriente total (monetario y no monetario) a un subtotal del que ha excluido salarios, transferencias (las dos fuentes menos concentradas) y la parte del ENO no plenamente gravable y, partiendo de tal distribución distorsionada, estima una muy baja potencialidad de recaudación fiscal (de sólo 27 mil millones), que contrasta con la gigantesca planteada por el PRD (691 mil millones).

El monto absoluto de los ingresos por ENO (renta de capital más negocios propios) en 1998 es de 1.3 billones. De esta manera, la clase alta habría tenido un ingreso derivado del excedente, en dicho año, de 0.72 billones (el 55.3% de 1.3 billones), los cuales actualizados a 2002 ascienden a 1.14 billones, mientras el dato correspondiente a la clase media sería de 0.19 billones en 1998 y 0.3 billones en 2002. En total, las clases alta y media recibirán un ingreso derivado del ENO en 2002 de 1.44 billones. Incluso si descontamos de estas dos cifras una tercera parte (para tomar en cuenta los cálculos de la SHCP sobre el ENO no gravable), y suponiendo que la distribución del ENO gravable y del no gravable fuese igual, llegaríamos a la cifra, para ambas clases, de 0.96 billones (0.76 billones para la clase alta y 0.2 para la clase media) en 2002.

Además, entre ambos grupos recibirán ingresos salariales por 0.7 billones (0.46 la clase media y 0.24 la clase alta). En total, los ingresos gravables (no incluyendo, por tanto, transferencias) de ambas clases de la cúspide social serán de 1.66 billones (la clase alta 1 billón y 0.66 billones para la media). Como la propuesta de reforma fiscal consiste en que los hogares acumulen todas las fuentes de ingresos (salvo algunas transferencias y algunos rubros del ingreso no monetario, que habría que precisar), el cálculo del potencial recaudatorio debe hacerse con la suma de todos los ingresos gravables. Un cálculo exacto supondría obtener no sólo los valores medios (para la clase media y alta) del ingreso anual por perceptor, sino también la distribución interna. Hacerlo como lo hace la SHCP, aplicando la tarifa vigente al ingreso medio

por hogar, introduce demasiadas inexactitudes. Hagamos más bien un cálculo hipotético basado en dos escenarios para cada clase social: la clase media pagaría 20% en el escenario bajo y 25% en el alto, mientras la clase alta pagaría 32% en el bajo y 38% en el alto. Resulta entonces una recaudación por el ISR a personas físicas de 452 mil millones de pesos en el escenario bajo y de 545 mil millones en el alto (suponiendo que estas clases sociales son las únicas que pagan y en las demás el balance con el fisco es cero). Actualmente la recaudación por ISR a personas físicas es de sólo 1.9% del PIB. Con el PIB esperado para 2002 en los cálculos precedentes (6.1 billones, ligeramente por debajo del incluido en los Criterios Generales de Política Económica para 2002, que es de 6.2 billones), tal recaudación sería de sólo 116 mil millones de pesos. El potencial recaudatorio adicional (resultado de la evasión y de las inadecuaciones legales) es igual a las cifras antes calculadas menos esta recaudación esperada. En el escenario bajo la cifra de evasión es de 336 mil millones, mientras en el alto es de 429 mil millones. Como se aprecia, aun aceptando la mayor parte de las correcciones de la SHCP, pero trabajando con la distribución del ingreso que resulta del ajuste a cuentas nacionales, las cifras de evasión (potencial recaudatorio del ISR a personas físicas) están mucho más cerca a la del PRD (691 mil millones) que a la de Hacienda (27 mil millones).

### **Distribución del ENO gravable**

Para superar el supuesto que usamos en los cálculos previos (que las distribuciones por estratos del ENO gravable y del no gravable son iguales), y tratar de reproducir por estratos de ingresos las deducciones por ramas (que tienen un régimen especial o están exentas) realizadas por la SHCP sería necesario identificar los ingresos de negocios propios y de renta del capital por ramas. Sin embargo, ello sólo puede hacerse para los primeros en las bases de datos de la ENIGH. Los resultados del ejercicio llevado a cabo se muestran en el cuadro. Los cambios no son muy fuertes. La clase alta aumenta su participación como era de esperarse, pero la clase media la disminuye. Aunque la ganancia en ambas es débil, dado que la clase alta paga tasas medias impositivas más altas, el efecto en la recaudación sería positivo y no despreciable. El potencial recaudatorio sería aún mayor.

Hay, sin embargo, varias dificultades tanto en las clasificaciones por rama (que son diferentes en cuentas nacionales que en la ENIGH) como en la confiabilidad de los datos por rama en la ENIGH. Un indicio desfavorable en este sentido se encuentra en que la estructura por rama de los ingresos de negocios propios en la ENIGH es muy diferente que la distribución del excedente bruto de operación en cuentas nacionales. Aunque los conceptos no son exactamente comparables, uno esperaría encontrar participaciones no demasiado divergentes. Sin embargo, la ENIGH parece sobrestimar fuertemente el peso del sector primario (9 puntos porcentuales más que en cuentas nacionales) y del sector comercio (12 puntos porcentuales) y a subestimar el peso de la industria manufacturera (8 puntos) del transporte (7 puntos) y de algunos servicios, incluyendo los financieros (10 puntos). Habrá que seguir trabajando sobre el tema.

<b>Ingreso de negocios propios por estratos (%). 1998.</b>			
<b>Plenamente gravables (PG) y los que no lo son (NPG)</b>			
	NPG	PG	PG-NPG
Clase alta (5.6%)	39.5	42.0	2.5
Clase media (12.3%)	21.8	20.2	-1.6
En las normas (8.1%)	7.7	8.7	1.0
Pobres moderados (23%)	14.1	17.2	3.1
Muy pobres (14.1%)	4.0	5.3	1.4
Indigentes (37%)	12.9	6.7	-6.2
Total	100.0	100.0	0

## GRAVAR EL LUJO

### La reforma fiscal y el lujo

La reforma fiscal aprobada por el Congreso de la Unión incluye varias disposiciones orientadas a gravar el consumo suntuario o de lujo. En primer lugar, el "impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios", con una tasa de 5 por ciento. Los bienes que en este caso se gravan pueden verse en la última columna del cuadro 2. En segundo lugar, como parte de las reformas al Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) se gravan ciertos servicios que, cuando son utilizados por el consumidor final, pueden considerarse en la misma categoría de suntuarios: la telefonía celular por contrato (excluyendo la de prepago hasta por 200 pesos), la radiolocalización móvil y los servicios de televisión restringida, todos ellos con una tasa de 10 por ciento. Además, las reformas a la Ley del IEPS incluyen un impuesto de 20 por ciento a los refrescos y similares que "utilicen edulcorantes distintos del azúcar de caña", así como aumentos a las tasas aplicables a cigarrillos. En el caso de las bebidas alcohólicas se cambia la forma de su cálculo. Para los fines de esta columna, podemos considerar que el impuesto a los refrescos tiene más un propósito de impulso a la industria azucarera nacional (en quiebra y expropiada parcialmente) que el de recaudación. Por lo que se sabe, muchas empresas refresqueras están sustituyendo la fructuosa que venían usando por el azúcar de caña, por lo cual la recaudación prevista en la Ley de Ingresos (mil 374 millones) sería mucho menor pero el propósito de fomento se estaría alcanzando.

### Concepto empírico de suntuario

Buena parte de la confusión sobre los impuestos de lujo, y algunos de los especiales, refleja la falta de claridad en la opinión pública, en el Congreso y en el Ejecutivo sobre lo que constituye un producto de lujo o suntuario. Hay dos maneras de definir de manera sistemática el lujo: la empírica y la normativa. El enfoque empírico define los bienes y servicios (ByS) de lujo en función del consumo efectivamente observado en los hogares. En la "economía estándar" se definen como ByS suntuarios o de lujo aquellos cuya cantidad comprada aumenta más rápido que el ingreso de los hogares. En sentido opuesto, son bienes básicos aquellos cuya cantidad comprada aumenta menos rápidamente que el ingreso. Así, si observamos al conjunto de los hogares del país, podremos observar que el gasto en determinados ByS representan una proporción mayor del presupuesto de los hogares mientras más pobres son éstos, mientras que en otros la proporción crece a medida que es más rico el hogar. A los primeros se les suele calificar bienes básicos

y a los segundos bienes suntuarios. Una tercera categoría a la que podemos llamarles bienes de consumo generalizado es la de los ByS en los que tanto pobres como ricos gastan proporciones similares de su presupuesto. Entre los básicos podemos mencionar a los alimentos consumidos en el hogar; entre los segundos destaca el automóvil. La virtud de este concepto empírico es que no prevalece el criterio del investigador (o del legislador) sino el de la población. Se suele aplicar casi exclusivamente a ByS adquiridos a través del mercado. Son los hogares, al asignar sus gastos, los que determinan qué es básico y qué es de lujo. Se trata de un criterio que clasifica en función de lo que es y no de lo que debe ser. En el cuadro 1 he clasificado, con este criterio, los bienes y servicios en las tres categorías mencionadas en México en 1998.

**CUADRO 1. CLASIFICACIÓN DE BIENES CON CRITERIO EMPÍRICO. MÉXICO 1998**  
% DEL GASTO DEDICADO A CADA RUBRO

	DECILES		TOTAL
	I a V	X	
<b>TOTALES</b>	100.00	100.00	100.00
<b>BIENES Y SERVICIOS BÁSICOS</b>	<b>70.97</b>	<b>21.22</b>	<b>45.54</b>
ALIMENTOS DENTRO DEL HOGAR	37.84	9.26	22.35
TRANSPORTE PÚBLICO TERRESTRE	16.86	3.52	10.68
BEBIDAS EN EL HOGAR Y TABACO	7.98	3.97	6.12
UNIFORMES, ÚTILES Y EQUIPO ESCOLAR	1.47	0.64	1.06
COMBUSTIBLES Y ELECTRICIDAD	2.34	1.22	1.78
CUIDADO PERSONAL	4.48	2.59	3.55
<b>B Y S DE CONSUMO GENERALIZADO</b>	<b>16.25</b>	<b>17.83</b>	<b>17.67</b>
SALUD (medicinas y consultas)	2.49	2.54	2.39
VESTIDO Y CALZADO	4.55	4.11	4.71
LIMPIEZA Y CUIDADO DE LA CASA	9.20	11.18	10.58
<b>BIENES Y SERVICIOS Suntuarios</b>	<b>12.79</b>	<b>60.95</b>	<b>36.79</b>
EDUCACIÓN: ARTÍCULOS Y SERVICIOS	1.36	3.76	2.74
LIBROS, REVISTAS Y PERIÓDICOS	0.14	0.87	0.55
ESPECTÁCULOS PÚBLICOS	0.00	0.06	0.04
ALQUILER Y COMPRA DE VIVIENDA	0.43	1.05	0.81
ALIMENTOS Y BEBIDAS FUERA DEL HOGAR	2.44	6.68	5.08
HOSPITALES, LABORATORIOS, ORTOPÉDICOS	0.41	1.39	0.92
TRANSPORTE AÉREO, FF.CC. Y PRIVADO	2.67	15.29	9.36
COMUNICACIONES	0.94	2.00	1.81
CULTURA, RECREACIÓN Y ESPARCIMIENTO	1.45	11.73	6.04
GASTOS DIVERSOS Y TRANSFERENCIAS	2.96	18.11	9.44

### *Concepto normativo de suntuario*

Este enfoque puede proceder definiendo normativamente lo básico o esencial y todo lo demás clasificarlo de suntuario. Un ejercicio de este tipo puede realizarse a partir de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) de Coplamar<sup>83</sup>. Esta es una canasta que identifica los ByS que un hogar requiere para satisfacer las necesidades básicas, las que a su vez se definieron a partir de normas internacionales y nacionales vigentes sobre derechos humanos. En este caso se clasifica en función de lo que debe ser y no en función de lo que es. La virtud de este procedimiento es que evita identificar las carencias como lujos.

### **Resultados del enfoque normativo y del empírico**

Pongamos un ejemplo en el cual lo normativo y lo empírico entran en clara colisión. En México pocas personas tienen acceso a materiales de lectura (libros, periódicos y revistas) y, por tanto, la proporción del ingreso gastado en ellos aumenta al pasar de

<sup>83</sup> La CNSE puede consultarse en Coplamar, Macroeconomía de las necesidades esenciales, siglo XXI editores, México,

pobres a ricos, aunque es muy bajo en todos los niveles (véase cuadro 1). El criterio empírico identifica los materiales de lectura como un bien suntuario (la proporción que representan del gasto total de los hogares es 17 veces mayor entre el 10 por ciento más rico de la población que en el 10 por ciento más pobre), mientras que en el normativo son un bien básico.

Al elaborar la CNSE tratamos de evitar la inclusión de normas poco realistas. Para ello pusimos en tensión las normas nacionales e internacionales con la realidad de los hogares mexicanos. En mi opinión, lo logramos en casi todos los casos. Pero en material de lectura postulamos una norma no matizada por la realidad del país. Alrededor de 1993 escribí lo siguiente, refiriéndome al paquete de material de lectura incluido en la CNSE: "resultó aparentemente exagerado para las pautas de lectura de los mexicanos, pues se encontró que incluso los deciles altos gastan cantidades menores que el paquete normativo incluido"<sup>84</sup>.

### ¿Cuál criterio para la reforma fiscal?

Ninguno de los criterios es mejor de manera absoluta que el otro. Para ciertos fines, como el estudio de la pobreza, el enfoque normativo es insustituible. En cambio, para el diseño de un impuesto al consumo debe usarse el criterio empírico. En el primer caso se busca conocer las carencias de la población. Si se adopta un criterio empírico se terminan concibiendo las carencias como lujos y los precarios niveles de vida como normas. Cuando se diseñan las tasas del IVA con criterio distributivo, en cambio, lo que se busca es minimizar el daño (maximizar el beneficio) para la población de bajos ingresos. Esto se logra evitando gravar lo que consumen, no lo que deberían consumir. Por eso, el criterio que aplique en el cuadro 1 es el empírico. Este cuadro me sirvió para elaborar mi propuesta.

**Cuadro 2. Listas comparadas del impuesto suntuario: PRD (propuesta), PRD (iniciativa) y Ley de Ingresos Aprobada**

Grupo	Propuesta PRD (Septiembre 2001)	Iniciativa ley IVA PRD. Octubre 2001	Ley de ingresos Diciembre 2001
Bebidas y tabaco	Bebidas alcohólicas; tabaco	Detalle de bebidas alcohólicas; Tabacos detallados	Tabaco y alcohol en IEPS;
Alimentos fuera del hogar	Restaurantes y similares	Restaurantes, centros nocturnos, bares, cabarets, salones de fiesta o baile.	Restaurantes con servicio de bar, cantinas, cabarés, discotecas; cuotas de membresía para los anteriores de acceso restringido; 40% del costo de los paquetes alojamiento/alimentos.
Enseres y cuidado del hogar	Aspiradoras, cocinas integrales, aire acondicionado, objetos ornamentales, art. de jardinería.	Igual excepto objetos ornamentales	Nada
Transporte	Automóviles, transporte aéreo, cuotas autopista, lanchas y yates, reparación de vehículos (incluido lubricantes)	Aeronaves, Automóviles con defricción, embarcaciones, excepto las de pesca comercial.	Automóviles de más de 250 mil pesos; motocicletas grandes; accesorios deportivos para automóviles; rines de magnesio, techos móviles para automóviles; aeronaves;
Comunicaciones	Mensajerías, aparatos telefónicos, telefonía celular, biper, telex, internet.	Igual, excepto telex e internet.	Telefonía celular por contrato, localizadores en IEPS (10%). Equipo de cómputo de más de 25 mil pesos.
Recreación y esparcimiento	Espectáculos públicos; paquetes turísticos, hospedaje temporal, animales domésticos; inst. musicales; art. de cacería, cassetes, discos, art. y equipo audiovisual (excepto radio y TV); TV cerrada, art fotografía y video; Juegos electrónicos.	Igual, cambios de redacción y especificaciones; excepciones: art. de cacería; se añaden: armas de fuego, esquí acuático motorizado; motocicletas náuticas y tablas de oleaje con motor.	Esquí acuático motorizado, motocicletas acuáticas, y tablas de oleaje con motor; armas de fuego; art para acampar; TV de más de 25" o planas; equipo de sonido de más de 5 mil pesos; videocámaras; DVD de más de 5 mil pesos; videocámaras; servicios para golf, equitación, polo, automovilismo deportivo, deportes náuticos. TV cerrada en IEPS
Cuidado personal	Joyería fina, baños y masajes, Permanentes y tints, manicure, rasuradora, secadora de pelo.	Igual con especificación en joyería	Oro, joyería, relojes de más de 5 mil pesos; perfumes; prendas de vestir de seda o piel, excepto zapatos; renta de muchos de los equipos anteriores.
Gastos diversos	Seguros de daños; servicios profesionales (excepto médicos y similares)	Igual. Más renta de aeronaves y de muchos equipos enumerados antes.	Caviar, salmón ahumado, angulas; agendas electrónicas;

jbolt@colmex.mx

### Las listas del lujo

La lista de bys de lujo que se incluyó en la Ley de Ingresos ha causado mucho ruido. Al parecer no fue realizada ni con criterio empírico ni con el normativo, sino con el

84 Publicado años más tarde en Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, Pobreza y distribución del ingreso en México, Siglo XXI editores, México, 1999, p.343.

viejo criterio de la improvisación. En el cuadro 2 se presentan tres listas comparativas de ByS de lujo a ser gravados con 20 por ciento (o 15 más 5): la propuesta original del PRD, la incluida en la iniciativa de reforma a la ley del IVA que presentó el senador Higuera, del PRD, y finalmente la incluida en la Ley de Ingresos. Aparte quedan las modificaciones que la SHCP ha realizado a esta última lista y que el espacio no alcanzó para comentar. En el cuadro 2 se han marcado con negritas los rubros de la propuesta del PRD que no quedaron en la lista aprobada en la Ley de Ingresos; de los aprobados en ésta, han sido marcados con itálicas los rubros que no están ni en la propuesta original del PRD ni en la iniciativa de reformas a la Ley del IVA de este partido (columna central) o bien han sido parcialmente modificados. Como se aprecia, la mayor parte de los rubros de la propuesta original no han llegado a la lista final y de ésta, la mayor parte no estaba incluida en la lista inicial. Es decir, se trata de dos listas cuya área de coincidencia es reducida. Coinciden en tabaco y parcialmente en alcohol, donde no es claro que el cambio suponga mayor recaudación o elevación de precios. Coinciden parcialmente en restaurantes (la Ley de Ingresos (LI) reduce los gravables a los que cuenten con servicio de bar) y plenamente en bares y similares; coinciden parcialmente en telefonía celular (donde otra vez la LI reduce la base), coinciden en algunos equipos de audio y video y en joyería fina (acotados en precios en la LI). La LI añade aeronaves, accesorios para automóviles, equipo de cómputo de más de 25 mil pesos, algunos equipos náuticos deportivos, pero excluye las lanchas y yates, etcétera.

En síntesis, la lista de la LI es más reducida que la del PRD y, a diferencia de ésta, no queda claro el criterio general con la cual se definió. Lo más probable es que haya resultado de una serie de parches tomados de diferentes lugares. Por ejemplo, los alimentos de lujo son los que están gravados con IVA. En la lista del PRD se tomó la decisión, para bien o para mal, de excluir de esta tasa todos los alimentos y los demás rubros (como educación privada y libros), que actualmente estuvieran exentos o con tasa cero (Un criterio político, con elementos normativos, que se mezcló con el empírico). Según la LI el impuesto a ByS suntuarios recaudará 8 mil 700 millones de pesos. Con la lista de la primera columna, el documento del PRD calcula una recaudación (al 100 por ciento de eficiencia recaudatoria) de 35 mil millones de pesos. Al 65 por ciento de eficiencia (es decir con una evasión de 35 por ciento) la cifra sería de 23 mil millones, casi el triple que la de la LI. Desconozco quién hizo el cálculo recaudatorio del impuesto de lujo aprobado, pero dado el detalle de los rubros (celulares prepagados o automóviles de más de 250 mil pesos, por ejemplo) no hay bases de información que permitan hacer una buena estimación de gasto de los hogares en ellos y, por tanto, del potencial de recaudación, por lo cual la cifra parece más bien a ojo de buen cubero.

## OTRA VEZ EL IVA

Desde 1995, cuando Salinas envió al Congreso la iniciativa para aumentar la tasa general del IVA de 10 a 15 por ciento, misma que fue aprobada y rubricada con la famosa roqueseñal, el tema del IVA ha sido asunto recurrente de la agenda nacional. Fox convirtió la homologación (o generalización) de la tasa de 15 por

ciento del IVA a todos los bienes y servicios en el centro de su iniciativa de reforma fiscal en 2001. Ahora el gobierno y su aliada, Elba Esther Gordillo, han emprendido una ofensiva similar pero acotada, en la que se trata de bajar la tasa general del IVA a 10 por ciento y, al mismo tiempo, generalizarla a todos los bienes y servicios pero, en la versión de Gordillo, con una tasa en alimentos y medicinas entre 5 por ciento y 8 por ciento. Nuevamente, como en 2001, a la homologación del IVA se le suma la baja de la tasa más alta del ISR para personas físicas a 30 por ciento y, en algunas versiones, a 25 por ciento.

De inmediato surgen algunas observaciones: En primer lugar, o la imaginación gubernamental es nula y por ello no atina a proponer nada distinto, o sus compromisos son tan grandes que no se atreven a tocar los intereses de los empresarios y de la población de altos ingresos en general.

En segundo lugar, se vuelve a presentar la homologación del IVA como si sólo afectara a alimentos y medicinas, cuando en realidad afectaría también a la atención médica (excepto hospitalización que ya causa IVA); a la venta y alquiler de vivienda, así como a los servicios de mantenimiento y administración de ésta; a los servicios educativos (incluyendo transporte y libros de texto); a los libros, periódicos y revistas; y al transporte de pasajeros de superficie. Todos los rubros enumerados están exentos de la tasa general, mientras alimentos y medicinas tiene tasa cero.

La diferencia entre ambas situaciones estriba en que quienes realizan transacciones exentas del IVA no pueden recuperar el que pagaron en sus insumos, mientras que con la tasa cero sí pueden hacerlo. Es evidente que el daño a los ingresos de la población sería mucho mayor que el que se suele inferir del cambio en alimentos y medicinas solamente. El daño que el IVA en rubros como transporte y vivienda causaría es tan amplio que, incluso en la iniciativa de reforma a la Ley del IVA (LIVA) de 2001, el gobierno federal excluyó la vivienda de la homologación.

La propuesta actual, además de no tener efectos positivos en la recaudación total o en el mejor de los casos lograr efectos positivos muy pequeños, tendría un impacto severo en la pobreza. Considerando sólo alimentos, que son los únicos bienes cuyos precios influyen directamente en las líneas de pobreza oficiales, y que se verían incrementados en 10 por ciento al aplicarse el IVA a los alimentos con esa tasa, la consecuencia inmediata sería el aumento de lo que el gobierno llama la línea de pobreza alimentaria en 10 por ciento, lo que provoca el incremento de los niveles de pobreza en el país: el número de "pobres alimentarios" aumentaría en 4.4 millones (equivalente a 22 por ciento), pasando de 20.5 a 24.9 millones, distribuido casi por igual entre el medio urbano y el rural. Por su parte, la que el gobierno llama "pobres de patrimonio" aumentarían en 5.7 millones, desde 52.5 hasta 58.2 millones, un incremento porcentual de 11 por ciento concentrado casi totalmente en el medio urbano.

Las reducciones de la pobreza alimentaria y patrimonial que supuestamente logró el gobierno entre 2000 y 2002 (3.4 millones en pobreza alimentaria y sólo 20 mil pesos en pobreza patrimonial) y que he impugnado en este espacio (Economía Moral, 27 de junio y 4 de julio de 2003) se verían totalmente revertidas y rebasadas como resultado del IVA en alimentos. Estos cálculos subestiman el efecto en la pobreza de la homologación del IVA por varias razones. Una de ellas es que, como dijimos, sólo toma en cuenta el impacto en el precio de los alimentos, haciendo a un lado el que habría en medicinas, transporte, vivienda y los demás bienes que hoy no causan IVA. Además, como he argumentado en múltiples ocasiones, tanto la línea de pobreza alimentaria como la patrimonial del gobierno federal son inadecuadas y subestiman la pobreza. La primera porque está construida con un supuesto que el

propio Comité Técnico para la Medición de la Pobreza reconoció como falso, que la población gasta (o puede gastar) 100 por ciento de su ingreso en alimentos crudos. La segunda porque implica la negación explícita de una parte importante de las necesidades de la población (Para una explicación de esta negación, véase *Economía Moral*, 27/09/02).

Ante este efecto indudable han empezado a surgir, como ocurrió en 2001, propuestas gubernamentales para compensar el efecto negativo en la población. En su momento argumenté, lo cual sigue siendo válido, que el gobierno no cuenta, a pesar de lo que dice, con un padrón de pobres que le permita hacer transferencias compensatorias del impuesto a todos los pobres. En particular, esto es más agudo en las áreas urbanas, justamente el lugar donde aumentaría más la pobreza patrimonial como efecto del IVA.

Conviene recordar que, como alternativa a la propuesta gubernamental de 2001 el PRD presentó entonces una propuesta integral de reforma fiscal que puso el énfasis en la acumulación de todas las fuentes del ISR y el manejo de tasas progresivas que acentuaban el carácter progresivo del impuesto (que significa que paga más, no sólo en términos absolutos sino relativos el que mayores ingresos recibe), y que en materia de IVA presentó una propuesta de tasas diferenciadas de cero, exentas, 10, 15 y 20 por ciento según la ubicación de los bienes en la escala que va de los bienes más básicos a los más lujosos, con la excepción de servicios educativos y de salud, libros, revistas y periódicos que se reputaron como valiosos en sí mismos que mantenían su estatus impositivo.

El intento de rebelión de una parte de los diputados del PRI ante el anuncio de su coordinadora de que apoyarían la aplicación de una tasa del IVA de 5 a 8 por ciento en alimentos, parece haber sepultado la iniciativa gubernamental en la materia. Es un momento ideal, por tanto, para volver a plantear la idea de tasas diferenciales de IVA que conviertan a este impuesto en un impuesto progresivo. La propuesta original que desarrollé al respecto (véase las entregas de *Economía Moral* de: 9 y 23 de febrero, 2 de marzo, 6 y 20 de abril, 29 de junio, 3, 10, 17 y 24 de agosto y 21 de septiembre, todas de 2001) tiene las siguientes características: 1) Se podría llamar base cero (parafraseando la expresión presupuestal base cero) ya que no da por hecho ninguna disposición de la ley vigente. 2) Propone eliminar todas las exenciones al IVA (obligando a todos los causantes a presentar declaraciones de IVA) y establece tasas de cero, cinco, 10, 15 y 20 por ciento. 3) Aplica un criterio único para definir qué tasa le debe corresponder a cada bien o servicio: el carácter del bien como superbásico (tasa cero), básico (tasa cinco), de consumo generalizado (tasa 10), lujo (tasa 15) y superlujo (tasa 20). La clasificación del bien en las cinco categorías (y tasas) se hizo con el siguiente criterio: son superbásicos y básicos los bienes y servicios en los cuales 50 por ciento más pobre de los hogares participa con el gasto total de los hogares con una proporción mayor que en el conjunto de los hogares. El 50 por ciento más pobre de los hogares participa con 21.9 por ciento del gasto total, pero en maíz en grano lleva a cabo 87 por ciento del gasto y realiza 53 por ciento del correspondiente a tortillas de maíz. Ambos caen en la categoría de superbásicos. En medicamentos participa con 27 por ciento, que queda clasificado como básico (por superar el 21.9 del gasto total). Cuando los valores de esta participación se acercan a la media de 21.9 por ciento, los bienes quedan clasificados como de consumo generalizado. Es el caso del vestido, donde el valor es 19.6 por ciento. Cuando los valores son mucho más bajos que 21.9 por ciento el rubro se clasifica como de lujo o de superlujo.



Esta propuesta es progresiva y permitiría un aumento moderado en la recaudación. Nótese que conlleva implícito el concepto de subsidios cruzados. Cuando un bien de lujo paga 20 por ciento, uno generalizado 10 por ciento y los básicos no pagan, el promedio (si suponemos que los tres bienes tienen el mismo valor) es de 10 por ciento, de tal manera que se puede interpretar que el rico que compra el bien de lujo subsidia al pobre que compra el bien básico y nadie subsidia al comprador del bien de consumo generalizado. Algunos bienes meritorios, como la educación privada o los libros y revistas, quedan clasificados como de lujo y superlujo con este procedimiento. Cuando esta propuesta fue sometida a discusión en el PRD en 2001, con criterio político se excluyeron del proceso de clasificación estos bienes meritorios (valiosos en sí mismos). Igualmente, en la discusión en el PRD se decidió eliminar la tasa cinco y mantener las exenciones. La propuesta del PRD, que en todo lo demás recogió mi propuesta, tiene un efecto menor en la recaudación y también un menor impacto redistributivo. Sin embargo, es políticamente menos conflictiva ya que evita gravar la educación superior, los libros, las consultas privadas, todos ellos bienes considerados valiosos por la sociedad.

Durante 2001 esta propuesta fue discutida intensamente entre la fracción del PRD en el Senado y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). De parte de ésta se recibieron dos tipos de comentarios contradictorios. Por un lado, el secretario Gil Díaz comentó que la propuesta venía a probar que los impuestos indirectos no son necesariamente regresivos. Por otra parte, el subsecretario Aguirre y sus colaboradores argumentaron que las tasas múltiples introducen una complejidad administrativa que favorece la evasión. Nunca escuché argumentos sólidos que respaldaran esta afirmación. En el PRD sostuvimos que los establecimientos formales, que cuentan con sistemas muy detallados (y rígidos) para controlar los robos de los empleados, no pueden evadir, por ello mismo, al fisco, ni con tasas múltiples ni con tasa única. Los establecimientos semiformales e informales, por su parte, evaden simultáneamente el impuesto sobre la renta (ISR) y el IVA, sobre todo por la vía de subdeclarar sus ventas y sus gastos. (Debe aquí notarse que quien evade el IVA, a diferencia del evasor del ISR, no sólo no lo paga sino que se embolsa el IVA implícitamente cobrado a los consumidores, cometiendo un doble delito). Por tanto, concluíamos, la evasión no aumentaría con las tasas múltiples.

La prevalescencia de la concepción administrativa de lo fiscal en el seno de la SHCP es la que explica, en parte, la obsesión de establecer una tasa única del IVA y la que lleva al rechazo del planteamiento del PRD de tasas múltiples para el IVA. No es consistente socialmente querer cobrar la misma tasa impositiva a los frijoles y las tortillas que a las joyas, los hoteles de lujo, los autos de lujo. Las condiciones están maduras para hacer prosperar una propuesta que permite aumentar la recaudación sin dañar a la población más vulnerable. Ojalá así lo entiendan las diversas fuerzas políticas del PRD y los diputados y senadores independientes del PRI.

El intento de rebelión de una parte de los diputados del PRI ante el anuncio de su coordinadora de que apoyarían la aplicación de una tasa del IVA de 5 a 8 por ciento en alimentos, parece haber sepultado la iniciativa gubernamental en la materia. Es un momento ideal, por tanto, para volver a plantear la idea de tasas diferenciales de IVA que conviertan a este impuesto en un impuesto progresivo.

La propuesta original que desarrollé al respecto (véase las entregas de Economía Moral de: 9 y 23 de febrero, 2 de marzo, 6 y 20 de abril, 29 de junio, 3, 10, 17 y 24 de agosto y 21 de septiembre, todas de 2001) tiene las siguientes características:

Se podría llamar base cero (parafraseando la expresión presupuestal base cero) ya que no da por hecho ninguna disposición de la ley vigente.

Propone eliminar todas las exenciones al IVA (obligando a todos los causantes a presentar declaraciones de IVA) y establece tasas de cero, cinco, 10, 15 y 20 por ciento.

Aplica un criterio único para definir qué tasa le debe corresponder a cada bien o servicio:

- el carácter del bien como superbásico (tasa cero),
- básico (tasa cinco),
- de consumo generalizado (tasa 10),
- lujo (tasa 15) y
- superlujo (tasa 20).

La clasificación del bien en las cinco categorías (y tasas) se hizo con el siguiente criterio:

- Son superbásicos y básicos los bienes y servicios en los cuales 50 por ciento más pobre de los hogares participa con el gasto total de los hogares con una proporción mayor que en el conjunto de los hogares. El 50 por ciento más pobre de los hogares participa con 21.9 por ciento del gasto total, pero en maíz en grano lleva a cabo 87 por ciento del gasto y realiza 53 por ciento del correspondiente a tortillas de maíz. Ambos caen en la categoría de superbásicos.
- En medicamentos participa con 27 por ciento, que queda clasificado como básico (por superar el 21.9 del gasto total). Cuando los valores de esta participación se acercan a la media de 21.9 por ciento, los bienes quedan clasificados como de consumo generalizado. Es el caso del vestido, donde el valor es 19.6 por ciento. Cuando los valores son mucho más bajos que 21.9 por ciento el rubro se clasifica como de lujo o de superlujo.

## **DAR A RICOS; QUITAR A POBRES**

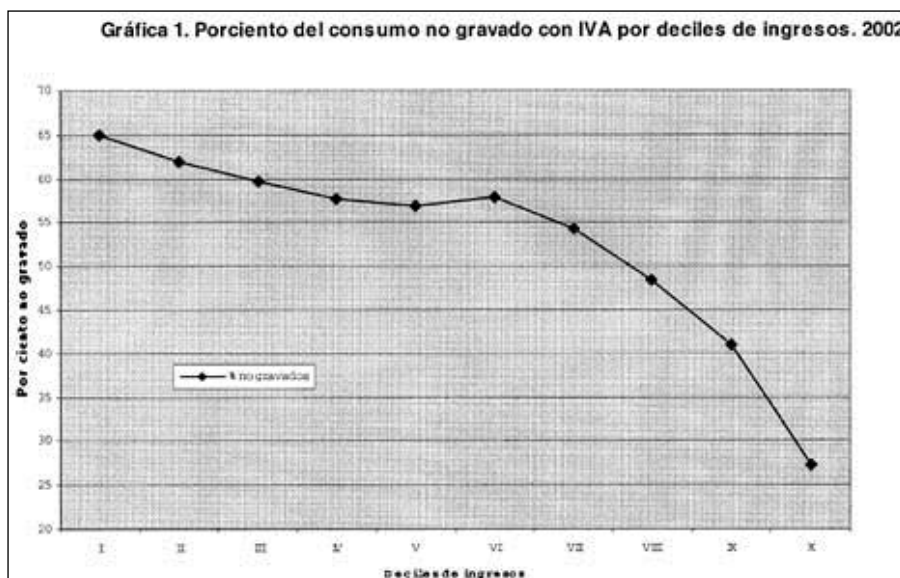
La versión definitiva del paquete económico que el Presidente de la República envió ayer al Congreso de la Unión contiene una iniciativa de reforma la Ley del IVA (LIVA), que reduce la tasa generalizada a 10 por ciento y que la generaliza a todos los bienes y servicios. Analizaré hoy algunas implicaciones de tal iniciativa que complementan las contenidas en la entrega anterior (Economía Moral, 31/10/03). En el aire están otras opciones para el IVA: la "oficial" del PRI (que anunció Elba Esther Gordillo y que produjo una rebelión en su bancada), que propone que en alimentos y medicinas se aplique una tasa de 5 por ciento y se vaya aumentando un punto porcentual cada año hasta llegar a 10 por ciento; al parecer, la fracción disidente del PRI se inclina por pasar alimentos y medicinas de tasa cero a exención, y la postura del PRD de tasas diferenciales del IVA, desde cero hasta 20 por ciento, que es la que planteó en 2001. En futuras entregas iré analizando las opciones que se vayan manejando abiertamente por los diferentes partidos y fracciones. Igualmente, iré analizando la propuesta oficial y las alternativas en materia de impuesto sobre la renta (ISR).

En primer lugar, es importante señalar el carácter progresista de la LIVA vigente. En efecto, como puede verse en la gráfica 1, de los gastos en consumo del decil I (el 10 por ciento más pobre de las personas del país) sólo paga la tasa de 15 por ciento del IVA el 35.1 por ciento, mientras que, en el extremo opuesto, de los del decil X lo

paga el 72.8 por ciento (más del doble), lo que significa que casi las dos terceras partes del consumo de los más pobres están protegidas (con tasa cero o exención) de este gravamen, mientras sólo el 27.2 por ciento del consumo de los más ricos se encuentra en esta situación. El primer porcentaje aumenta gradualmente (con algunos sorprendentes altibajos) al movernos del decil más bajo al más alto, pero tiene un salto brusco en los dos últimos deciles, como se aprecia en la gráfica. Ahora bien, este carácter progresivo se explica sobre todo por la tasa cero en alimentos. En efecto, mientras los hogares del decil I dedican a este rubro casi el 50 por ciento de su gasto total, los del decil X gastan sólo el 14 por ciento. Ni en medicamentos ni en los bienes y servicios exentos se produce este fenómeno, por lo que, desde el punto de vista de la desigualdad y de la pobreza, el rubro fundamental de discusión debe ser el de alimentos.

La propuesta gubernamental se propone disminuir los impuestos que pagan los ricos y aumentar el que pagan los pobres. Esto es evidente porque se propone disminuirle, a más de 70 por ciento de los consumos de los ricos, la tasa del 15 por ciento al 10 por ciento y aumentarle a menos del 28 por ciento de su consumo, desde cero o exento hasta 10 por ciento, la tasa. En cambio, los pobres se ven afectados con un aumento de cero o exentos las dos terceras partes de sus gastos de consumo. Se trata, pues, de una iniciativa cínica para mejorar el ingreso de los ricos y empeorar el de los pobres. Veamos el orden de magnitud de las transferencias de ingresos que involucra la iniciativa de los pobres y de la clase media a los ricos.

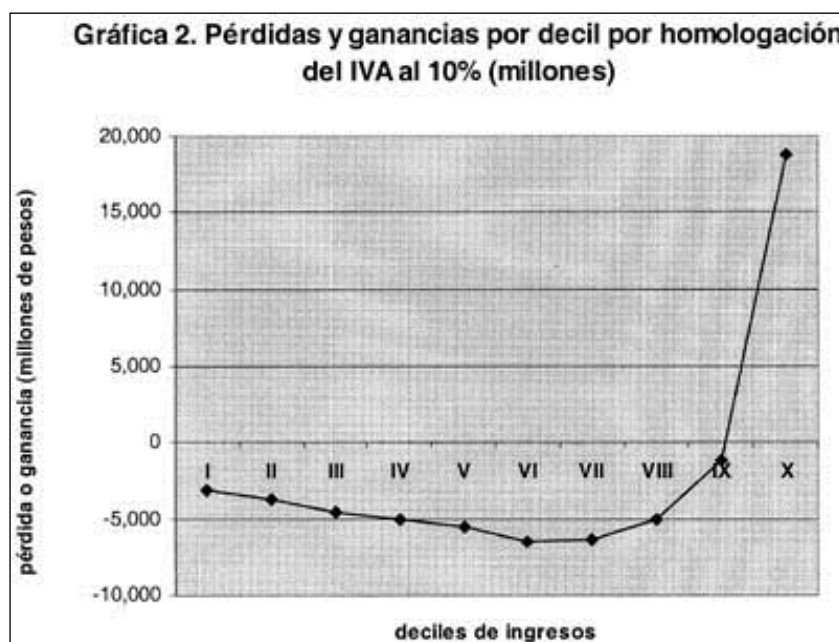
Araceli Damián y yo calculamos el impacto de tales cambios en el poder adquisitivo de los ingresos por deciles con datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 2002 (ENIGH2002), sin ajustar a cuentas



nacionales, pero actualizando los valores para 2004 para reflejar tanto el crecimiento económico como la inflación. Es necesario hacer notar que los datos de ingresos y de gastos de las ENIGH subestiman fuertemente los valores de cuentas económicas nacionales. Las cifras de las ENIGH se acercan a la mitad de las de cuentas nacionales. Aunque no hemos realizado el ajuste a cuentas nacionales para 2002 por no estar disponibles todavía las cuentas institucionales para dicho año, la experiencia de años previos muestra que el orden de magnitud anotado se ha

mantenido a lo largo del tiempo. En el cuadro se expresan las pérdidas absolutas y relativas de algunos deciles y grupos de éstos. Los hogares del decil I, los más pobres de la sociedad, verán su ingreso real disminuir (como consecuencia del alza de precios que se produciría) en mil 572 millones de pesos, tomando las cifras actualizadas de la ENIGH2002, y un poco más de 3 mil millones de pesos haciendo un ajuste grueso a cuentas nacionales. Pero no sólo perderá el decil I, sino que perderán todos los deciles del I al IX como se muestra en la gráfica 2. La pérdida va aumentando, en valores absolutos, entre el decil I y el VI, donde alcanza su máximo absoluto, empieza a bajar en el VII y continúa la baja hasta el IX, donde es la tercera parte de la pérdida del decil I y solamente la sexta parte de la del decil VI. Por último, el decil X, el 10 por ciento más rico de la población, es el único beneficiario, repito, de la iniciativa de reforma foxista, confirmando así al servicio de quién está.

Se operaría así una transferencia de ingresos, que contemplando las cifras ajustadas a cuentas nacionales del cuadro, son de casi 19 mil millones del 50 por ciento más pobre (deciles I a V) al decil X (los más ricos) y una transferencia al fisco, cercana a los 22 mil millones (suponiendo 100 por ciento de eficacia recaudatoria), provenientes de los deciles I al V (poco más de 2 mil millones) y de los deciles VI al IX (20 mil millones). Una verdadera expropiación digna de Hood Robin (o si se quiere, de Jesús el Cosido).



Las pérdidas relativas (porcentaje del ingreso real) alcanzan su máximo en el decil I, donde pierden el 3.8 por ciento de su ingreso (por casualidad igual a la línea de incremento nominal que el gobierno viene dando a los salarios contractuales), mientras el decil VI pierde el 2.5 por ciento; el VIII, 1.3 por ciento, y el IX, sólo 0.2 por ciento. El decil X ve incrementado su ingreso en 1.6 por ciento.

El paquete de IVA aumentará pues la desigualdad. Sin las reformas, el gasto de consumo del decil X es 14.2 veces más alto que el del decil I. Con las reformas oficiales sería de 15 veces.

<b>Pérdidas y ganancias por la reforma al IVA planteada por el Gobierno</b> millones de pesos del 2004 (pérdidas con signo negativo; ganancias sin signo)						
	deciles	I	I a V	I a VII	I a IX	X
Cifras de la ENIGH		-1,572	-10,974	-17,462	-20,516	9,401
Cifras aprox. cuentas nacionales		-3,144	-21,947	-34,924	-41,032	18,802

Fuente: cálculos propios con base en la ENIGH 2002 (INEGI)

La reforma al IVA aumentará lo que el gobierno llama pobreza alimentaria de 20.5 millones a 24.9 millones, un incremento de 4.6 millones, como lo señalé en la entrega anterior, cuando también presenté un cálculo de lo que el gobierno llama pobreza patrimonial, suponiendo que el coeficiente de Engel (proporción del gasto destinada a alimentos) permanecía igual (lo que era una aproximación provisional). Encontré que aumentaría la pobreza en 5.7 millones al aplicar el nuevo IVA. Si aplicamos la línea de pobreza 3 del Comité Técnico que el gobierno recortó (no aceptó), tenemos que la pobreza aumentaría de 62.3 millones a 69.1 millones, un incremento de 4.8 millones. En síntesis, pauperización y aumento de la desigualdad como consecuencia de la reforma foxista.

### **GENERALIZAR IVA, TEMA DIFÍCIL EN EL CONGRESO; EL PRI, ANTE LA DISCIPLINA**

Ante la generalización de la tasa del IVA propuesta por el gobierno en su miscelánea fiscal, el grupo de diputados cercanos a Elba Esther Gordillo ha planteado, en materia de IVA, aumentar la tasa para alimentos y medicinas a 5 por ciento en vez de 10 por ciento propuesto por el gobierno y, al parecer, ha aceptado imponer IVA de 10 por ciento en todos los rubros hoy exentos (transporte público terrestre, consultas médicas, colegiaturas, aunque ha cedido a las presiones de los intelectuales en materia de libros, periódicos y revistas). Aunque ha habido alguna resistencia entre algunos diputados del PRI, es de esperarse, dado el comportamiento de la fracción en ocasiones anteriores, que terminen disciplinándose.

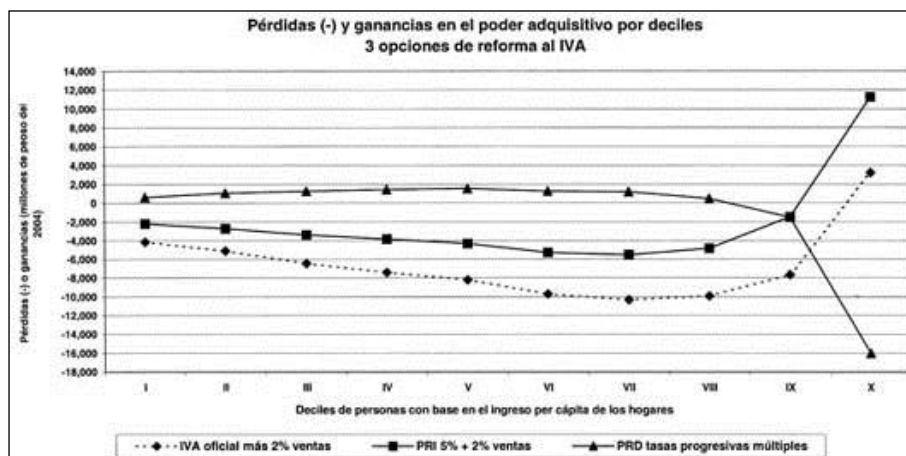
La liga de economistas Revolucionarios del PRI, encabezada por el diputado Angel Buendía, ha hecho un planteamiento alternativo que consiste en pasar alimentos y medicinas de la tasa cero al régimen exento, con la intención de minimizar el daño a la población. Sin embargo, esta opción resulta peor para la población de bajos ingresos que la tasa de 5 por ciento. Mi estimación, basada en la proporción que el consumo intermedio representa del valor de la producción en el conjunto de la cadena alimentaria (excepto comercio, es decir agricultura, ganadería e industria alimentaria), y de la farmacéutica, lleva a la predicción de que los precios de los alimentos subirían en 6 por ciento y 5 por ciento los de los medicamentos en esta opción. Cuando este grupo de diputados acepte este hecho, se quedarán sin planteamiento alternativo y les quedarán dos opciones: votar en contra de 5 por ciento o disciplinarse con su coordinadora. El PAN, por su parte, seguramente aceptará la propuesta que, entonces, sería mayoriteada por la alianza PAN-PRI, incluso a costa de dividir a la bancada del PRI en la Cámara de Diputados.

El grupo cercano a la coordinadora de los diputados del PRI ha propuesto, en materia de ISR, bajar las tasas máximas para las personas físicas de 33 por ciento a

25 por ciento y establecer una deducción única de cinco salarios mínimos mensuales. Este planteamiento surgió hace varios meses en la mesa sobre la reforma fiscal del Senado. La simplificación que conlleva la hace muy atractiva, ya que cualquiera (y no sólo los contadores especialistas en temas fiscales, como ocurre ahora) podría llenar una declaración. Esta simplificación radical sólo es posible, sin embargo, para los asalariados, ya que para las personas físicas con actividades empresariales (lo que incluye a los que prestan servicios a cambio de honorarios) y para las empresas, la dificultad estriba en determinar el ingreso mismo que ha de gravarse, es decir, la base del impuesto. El verdadero problema consiste en definir los gastos deducibles para calcular la "ganancia", que constituye, en estos casos, el ingreso de la persona. De todas maneras, la simplificación debe aplaudirse y promoverse porque podría hacer la diferencia para los asalariados de las pequeñas empresas. Habría que complementarla con una simplificación también para las personas físicas con actividad empresarial.

Sin embargo, una deducción única fijada en un monto bajo, en este caso 6 mil 333 pesos al mes, produce un aumento muy rápido de la tasa efectivamente pagada al principio y después uno muy lento. Con 25 por ciento y 6 mil 333 de deducción única, la tasa efectiva pagada crece muy rápido hasta los 32 mil pesos, mientras después de ese nivel se va haciendo casi horizontal (asintótica a 25 por ciento). Esto se ilustra claramente en el hecho de que duplicando el ingreso exento (a 13 mil pesos) la tasa pasa de cero a 13 por ciento; y que al volver a duplicar este ingreso a 26 mil, la tasa llega casi a 19 por ciento. En este tramo, la adición de 20 mil pesos de ingresos se traduce en 19 puntos porcentuales adicionales de tasa. Al volver a duplicar el ingreso (a 52 mil pesos), la tasa sólo aumenta tres puntos, a 22 por ciento. A partir de aquí pagan casi la misma tasa (ya que sólo aumenta de 22 por ciento a poco menos de 25 por ciento) los que tienen este nivel de ingresos y los que tienen hasta 416 mil pesos, una diferencia de menos de 3 puntos porcentuales, a pesar que el ingreso se habría multiplicado más de ocho veces.

En la propuesta del PRI se establece un segundo nivel para el pago del impuesto a partir de los 5 millones de pesos de ingreso anual (416 mil 666 mensuales) con tasa de 30 por ciento. El análisis presentado muestra que este segundo nivel debe ubicarse mucho antes para lograr un esquema de ISR más progresivo. Una opción más justa sería establecer este nivel de 30 por ciento a partir de un ingreso mensual de 100 mil un pesos de ingresos mensuales y establecer un tercer nivel de 35 por ciento a partir de un ingreso de 300 mil pesos. La propuesta que someteré a la fracción del PRD en la Cámara de Diputados en esta materia establecerá estos tres tramos, pero además fijará la deducción única en 8 mil pesos, por las siguientes razones: 1. Las dos únicas líneas de pobreza per cápita (monto de ingresos mínimo para que una persona no sea considerada pobre) defendibles -la tercera línea del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza que la Sedeso rechazó, y la derivada de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE), desarrollada en Coplamar- estarán en 2004 en mil 894 y mil 983 pesos, respectivamente. 2. Por tanto, para la familia promedio de este mismo rango (de 3.98 personas) el ingreso mínimo para no ser pobre estaría en 7 mil 500 y 7 mil 900 pesos, respectivamente. Si se considera el tamaño de los hogares más pobres, que en las mismas áreas urbanas es de alrededor de cinco, la cifra anterior se aproximaría a los 10 mil pesos. Por tanto, la cifra de 8 mil pesos para la deducción única es una cifra conservadora para proteger a la población.



En la entrega anterior (07/11/03) analicé las consecuencias de la iniciativa de reforma fiscal gubernamental, sin incluir la iniciativa de Ley de los Impuestos a las Ventas y Servicios al Público, presentada por el gobierno federal, por la cual se propone aplicar un impuesto federal de 2 por ciento. La presencia de este impuesto en el paquete económico (en la llamada miscelánea fiscal) se ha debatido de manera insuficiente. El lector se preguntará si no hubiese sido mejor simplemente establecer la tasa general de IVA en 12 por ciento en vez de bajarla a 10 por ciento y establecer un impuesto adicional de 2 por ciento con una lógica y una administración distintas (con un esquema totalmente anacrónico y muy probablemente ineficaz, que obligará a trámites burocráticos que lindarán en el absurdo y que analizaré en futuras entregas). Hay una respuesta política y una técnica a esa pregunta, siendo en mi opinión mucho más importante la primera. Lo que busca el Presidente es concitar el apoyo de los gobernadores y del jefe de Gobierno del DF a su reforma fiscal. Es la zanahoria, ya que los ingresos de los gobiernos locales aumentarían por este concepto (aunque habría que evaluar si alcanzan a compensar o no la baja en la recaudación federal participable que debe resultar de la baja en la tasa general del IVA, particularmente si la tasa a alimentos y bebidas se fija en 5 por ciento).

En la grafica anexa presento el impacto en el poder adquisitivo de los hogares de tres propuestas de reforma al IVA: la oficial del gobierno, incluyendo 2 por ciento de impuesto a las ventas; la del PRI, de 5 por ciento a alimentos y medicinas (suponiendo que plantearán 10 por ciento a los bienes y servicios actualmente exentos), incluyendo también 2 por ciento a las ventas; y la del PRD de 2001, que presenté en conferencia de prensa en San Lázaro el lunes pasado. Los resultados son contundentes: los deciles (décimas partes de la población ordenadas de menor a mayor según ingreso per cápita) del I al IX ven mermado su poder adquisitivo en montos que van de 4 mil a 10 mil millones de pesos anualmente con las iniciativas oficiales y de 2 mil a casi 6 mil millones con la propuesta del PRI, observándose en este caso los impactos negativos hasta el decil VIII. Las dos curvas son paralelas, mostrando que tienen el mismo carácter regresivo y que la del PRI simplemente modera los impactos negativos en la población más pobre. En ambas propuestas, el poder adquisitivo del decil X se incrementa y en la del PRI lo hace ligeramente el decil IX. En la propuesta del PRI las ganancias del decil X son de más de tres veces las de la propuesta oficial. El incremento en la recaudación sería, a 100 por ciento de eficiencia, de 65 mil millones de pesos en la propuesta oficial y de sólo 22 mil millones en la del PRI. La recaudación real estaría probablemente alrededor de 60 o 70 por ciento de las cifras anteriores, alrededor de 40 mil millones en la primera y de 15 mil millones en la segunda. Esta, que se perfila como la que será pactada entre el

PRI y el PAN, no resuelve el problema de las finanzas públicas para 2004, particularmente porque la baja en las tasas del ISR que, al parecer será parte del paquete, amenaza con hacer decrecer la recaudación.

En contraste, la propuesta de tasas múltiples del PRD (0 por ciento y exento, los bienes básicos; 10 por ciento, los de consumo generalizado; 15 por ciento, los de consumo restringido, y 20 por ciento, los de consumo exclusivo) aumenta el ingreso real de los deciles I al IX y disminuye el del decil X, el más rico. Mientras las otras dos propuestas son regresivas, la del PRD es progresiva.

## GUERRA FISCAL

Escribo este texto desde el pleno de la Cámara de Diputados en un día clave en el futuro del país. Hoy se discutirá el paquete fiscal que la Comisión de Hacienda de la cámara dictaminó el lunes 8. Las votaciones en la comisión alinearon, de un lado, al PAN (que preside la comisión) y a los diputados del PRI cercanos a la todavía coordinadora formal (EEG) con el apoyo de un diputado de Convergencia; del otro lado, los escasos miembros de esa comisión que están contra EEG, con los del PRD y el del PT. Muchas votaciones resultaron en una votación de 14 a 9. Esta correlación puede ser diferente en el pleno, lo que sabremos pronto. El paquete fiscal dictaminado es brutalmente regresivo.

En primer lugar introduce un nuevo impuesto (en la misma ley del IVA) a la "enajenación e importación" de 8 por ciento que gravaría a todos los bienes que, según la propia iniciativa, mantienen la tasa cero en IVA (alimentos, medicinas, libros, periódicos y revistas) en las transacciones previas a la venta final. En las discusiones en la comisión, Molinar Horcasitas, quien se ha convertido en el portavoz principal de los panistas, reconoció que el impacto en el precio de alimentos y otros bienes sería de alrededor de 6 por ciento. Un poco más, pues, que el famoso 5 por ciento al IVA en alimentos y medicinas, comienzo del fin del EEG. Aunque grava a los alimentos, medicinas y libros en menor medida que la iniciativa del Ejecutivo (10 por ciento), en la medida que mantiene la tasa de 15 por ciento a los rubros actualmente así gravados (13 por ciento de IVA y 2 por ciento en un nuevo impuesto "a las ventas y servicios al público" que administrarían los gobiernos estatales) tiene un impacto más alto en el poder adquisitivo de casi todos los estratos de ingresos que la iniciativa del Ejecutivo que disminuía la tasa general a 12 por ciento (10 por ciento más 2 por ciento). El impacto real de la iniciativa dictaminada es superior al 6 por ciento reconocido por Molinar, porque al mismo tiempo se elimina la tasa cero a todos los insumos y equipos agropecuarios y algunos pesqueros (que pasan a 15 por ciento), lo que elevará inevitablemente los costos de la producción de los alimentos, llevando a los agricultores a trasladar el precio a los consumidores (o a absorber la pérdida cuando la competencia internacional no permita el traslado). Mi estimación es que el incremento en el precio de los alimentos puede ser del orden de 8 o 9 por ciento.

En segundo lugar elimina la tasa cero del IVA para los siguientes elementos: ixtle, palma y lechuguilla; fertilizantes, plaguicidas y equipo agropecuario y pesquero; renta de equipo agrícola. Elimina el régimen exento a los siguientes bienes y servicios: vivienda nueva, transporte público terrestre de personas, espectáculos públicos, servicios médicos de todo tipo, y los derechos de autor (excepto los bienes



y servicios subsidiados en más del 50 por ciento que se asimilan a los gratuitos, lo que salva del gravamen al metro y a los servicios médicos de la Ssa). Los panistas evitaron, a diferencia de la iniciativa gubernamental, eliminar la exención de los servicios educativos, lo que refleja sus ligas estrechas con muchas escuelas y universidades particulares de corte religioso. La gravedad de estos cambios es evidente, golpeando tanto a los pobres como a la clase media. Si la vivienda es ya inaccesible a los pobres y a la clase media, mucho más lo será ahora en que su precio aumentará sustancialmente. El transporte público representa una proporción importante del gasto de los pobres y pobres urbanos, a quienes afectará gravemente el aumento de sus precios.

Este "bolsear a los pobres" que resulta como consecuencia de estos dos cambios a los impuestos al consumo, se traduciría en el aumento de la pobreza en un monto similar a lo que ocurriría con la iniciativa gubernamental (3 millones más de pobres alimentarios y 5 más de pobres patrimoniales, por usar las categorías del moribundo método oficial de medición de la pobreza<sup>1</sup>). Esto se agrava, como veremos, al considerar las reformas al impuesto sobre la renta (ISR). En materia de técnica tributaria, que tanto parece importarles en la retórica a los impulsores del dictamen y a la SHCP, que alegan que la simplificación y la homologación son la base para evitar la evasión fiscal, el país pasaría de un solo impuesto al consumo, el IVA (sin tomar en cuenta el IEPS que afecta a rubros como refrescos y gasolineras) a tres, al añadirse el de 8 por ciento a alimentos y otros, y el de 2 por ciento a estados. Por tanto, algunas empresas tendrán que presentar tres declaraciones y la inmensa mayoría dos. En vez de simplificar, por tanto, se establece una maraña burocrática que, según sus propios argumentos, aumentaría la evasión.

En materia del ISR, el dictamen de la comisión de hacienda tiene tres rasgos fundamentales: 1) Disminuye las tasas de ISR para personas morales (empresas) como la tasa marginal máxima a personas físicas<sup>2</sup>, de 32 por ciento que se preveía alcanzar con la ley vigente en 2005, a 30 por ciento de manera gradual, llegando a ese nivel en 2006. En personas físicas, el dictamen se propone gravar, desde 2004, con una tasa marginal de 25 por ciento a la inmensa mayoría de los contribuyentes, desde los que perciben 76 mil pesos al año (6 mil 333) hasta los que perciben 5 millones, pagarían la misma tasa marginal de 25 por ciento. El impuesto al que se aplica la tasa es el que resulta de restar del ingreso anual 76 mil pesos (o 6 mil 333 pesos del mensual) y, por tanto, la tasa efectiva que pagarían los de más bajos ingresos empieza en cero y se mantiene a ese nivel hasta 6 mil 333 pesos mensuales, para después empezar a subir rápidamente, la progresividad de la tasa efectiva desaparece con rapidez y pagan prácticamente la misma tasa los que perciben un ingreso anual de 500 mil pesos que los que perciben 5 millones.<sup>3</sup> Los perjudicados por esta tarifa (en comparación con la prevaleciente) son los trabajadores que perciben entre 10 y 25 mil pesos: la clase trabajadora organizada y los profesionales (la clase media). Los beneficiados son los ejecutivos de las empresas, los que sirven de cerca de los empresarios poderosos y los funcionarios públicos de alto nivel. Por tanto, la propuesta fiscal del PAN, apoyada por EEG y sus seguidores, beneficia a los ricos y perjudica a los pobres. 2) Simplifica el cálculo de la tarifa de las personas físicas, al eliminar una de las tres tablas (que se conoce como la de subsidio acreditable) actuales, y mandar a una extraña sección de disposiciones de vigencia temporal, la del crédito al salario (al que se le llama ahora subsidio al empleo). 3) Esta simplificación, deseable en sí misma, va asociada, sin embargo, a la gravación de las prestaciones (jubilaciones, horas extras, gratificaciones, primas vacacionales y dominicales, cuotas laborales al IMSS

pagadas por el patrón, etcétera), incluyendo las de previsión social (vales, fondos de ahorro, despensas). El costo de esta gravación lo pagarían los trabajadores del sector formal de la economía, particularmente los trabajadores organizados, agravando el efecto de la tarifa que ya golpea a este grupo. Por tanto, el dictamen favorece a los ricos y afecta a la clase media y a los pobres.

Tratando de suavizar el impacto de tan agresivo, tan derechista dictamen, y percibiendo el rechazo de la opinión pública, el grupo ligado a EEG circuló el día de ayer en la Cámara un documento llamado Compromiso para el crecimiento y el empleo, en el cual proponen una tasa de 7 por ciento, en vez de 8 por ciento, al impuesto a la enajenación y la importación (IEI), no gravar las prestaciones, mantener la tasa cero a los insumos y maquinaria agropecuarios, y mantener el régimen exento a transporte y vivienda nueva. Se trata de un intento de limpiarse un poco la cara ensuciada por la traición a la propia plataforma de campaña que los llevó a tener el grupo parlamentario en la Cámara. Para defender el dictamen, el orador del grupo elbista, abucheado por la fracción disidente del PRI que está en contra de la reforma, ratificó los anuncios del documento elbista. El lector puede apreciar que esta contrapropuesta, si bien suaviza algunos efectos negativos, no corrige el efecto que proviene del IEI a los alimentos, medicinas, libros, revistas y periódicos.

Los que impulsan este dictamen están cavando su propia tumba política. Los que nos oponemos, podríamos caer en la tentación de dejar que se suiciden políticamente. Sin embargo, el daño en el nivel de vida de la población sería muy grave. El margen que separa el nivel de alimentación que lleva a un menor a la desnutrición irreversible del que lo salva es muy tenue. Un aumento de 6 a 9 por ciento en los precios de los alimentos significaría para muchos la caída en la desnutrición irreversible. Lo mismo puede decirse de los aumentos al costo de las medicinas y a los servicios de salud porque el margen económico entre atender un malestar o enfermedad o no hacerlo, entre poder comprar el medicamento y pagar la consulta, es muy pequeño y el dictamen, de constituirse en ley, haría que muchos más (a los que viven ese drama ahora) perdieran la vida por no poder superar la barrera económica que enfrentan.

El debate continua en el pleno. Terminados los posicionamientos iniciales, en los cuales un orador por cada partido subió a la tribuna (salvo el PVEM que decidió, misteriosamente, guardar silencio), ocho oradores se inscribieron para hablar en contra del dictamen. El ambiente parece presagiar el rechazo del primer dictamen sometido a debate y votación, el del IVA. Sin embargo, el pleno está lleno de rumores. De rechazarse este dictamen, es probable que la sesión se interrumpiera, puesto que el paquete fiscal aprobado se desmoronaría si no se aprueba 8 por ciento a alimentos, medicinas, libros, periódicos y revistas, donde está el efecto recaudatorio del paquete. Por esa razón, el gobierno federal no incluyó ninguna modificación al ISR en su iniciativa fiscal, puesto que sabía que si no se aprobaba la generalización del IVA no podría reducirle el ISR a los ricos (en sus personas y sus empresas) porque se caería la recaudación. El costo de las reformas al ISR es de 40 mil millones de pesos según la SHCP. Por eso, si pierden la primera votación, es probable que retiren las demás propuestas. El paquete fiscal tendría que rediseñarse de nuevo, con grandes oportunidades de lograr un cambio.

Después de escuchar un pronóstico pesimista sobre el resultado de la votación, prefiero cortar aquí mi texto y enviarlo para su publicación para no teñirlo de la profunda tristeza que me embargará si perdemos. Prefiero que quede con un tono de incertidumbre. Si hubiese júbilo, habrá oportunidades para compartirlo.

1 Con la aprobación en el Senado, de la Ley de Desarrollo Social, que ha sido turnada al Ejecutivo para su promulgación, quedan "derogados" el método oficial de medición de la pobreza y el comité técnico deja de tener función alguna, ya que la ley crea el Consejo Nacional de Evaluación y le atribuye la función de definir el método de medición de la pobreza. Además, el texto de la ley establece una lista de indicadores que deben tomarse en cuenta en la medición de la pobreza, lo que obliga a aplicar un método multidimensional y no unidimensional, como es el método oficial, ya que sólo toma en cuenta una dimensión: los ingresos de los hogares.

2 La Ley del ISR establece una tasa única para gravar a las empresas. En cambio, establece tasas progresivamente más altas para las personas físicas a medida que aumenta su ingreso. La tasa que va aumentando es la tasa marginal (esto es que se aplica sólo sobre el ingreso que supere el límite al que se aplica la tasa previa).

3 En términos matemáticos, la curva que asocia el ingreso del contribuyente con la tasa efectiva pagada es asintótica a 25 por ciento en el tramo entre alrededor de 500 mil y 5 millones de pesos.