

## Política social y subsidios

GUILLERMO KNOCHENHAUER

Un problema mayor del gobierno al tomar decisiones, es que trata de actuar por parcelas de la realidad separando, como si fuera posible, la economía de la política y ésta del bienestar social. Favorece, por ejemplo, un nuevo equilibrio de precios relativos, pero sólo del lado empresarial de las relaciones económicas ya que, del lado laboral, mantiene los salarios deprimidos con el argumento técnico de que hay que controlar las remuneraciones para no desalentar el empleo. (El efecto positivo del deterioro salarial en el empleo no lo ha registrado nadie).

De este tipo de enfoques parcelados surgen las preocupaciones sociales en el gobierno, aunque su base más general es la premisa de que el mercado, si se le deja libre, se encargará, a la larga (unos 30 años), no sólo de asignar más eficientemente los recursos productivos sino de distribuir con mayor equidad el producto social. En lo inmediato se reconocen dos cosas: la profundización transitoria e ineludible de las desigualdades sociales y el riesgo de que las presiones que ello provoque hagan que el Estado se sienta tentado a intervenir en el mercado.

Mientras el modelo pide tiempo para cumplir sus promesas, no admite que se hable siquiera de políticas redistributivas del ingreso (en el sentido progresivo, porque con las regresivas tenemos una profunda experiencia). Sólo tienen cabida las propuestas que sirvan para atenuar las presiones sociales, como los programas de subsidios dirigidos; éstos son considerados necesarios y suficientes para absorber los efectos más perniciosos del ajuste económico, en particular, el deterioro del gasto familiar alimentario.

En México, el gasto alimentario de la mayor parte de la población ha sido realmente afectado desde 1982 (año en que alcanza su máximo histórico) por tres factores: a) la pérdida del poder adquisitivo de los salarios (85.77% entre 1982 y febrero de 1996, según la Secretaría del Trabajo); b) la disminución de los subsidios a la producción y a la comercialización de alimentos, lo que hace posible y frecuente que el índice de precios de la canasta básica aumente más que el índice general (durante enero y febrero de 1996, el primer indicador se elevó 8% y el segundo 6% de acuerdo con el Banco de México) y c) la reorientación de los subsidios hacia esquemas selectivos o dirigidos, con lo cual se persigue un propósito doble: dejar que los productos subsidiados alcancen su precio de mercado y aminorar el impacto del aumento entre los sectores más pobres de las ciudades.

La sustitución de subsidios generalizados por selectivos es el tema de este ensayo; para abordarlo, hay que referirlo al contexto de la pobreza como expresión de la desigual distribución del ingreso social.

La política social en México

Una característica de los programas para combatir la pobreza que se aplican en México, igual que en otros 10 países de América Latina, es que han sido elaborados y promovidos por los organismos internacionales -principalmente por el Banco Mundial- para ser aplicados como parte inseparable de las políticas neoliberales de ajuste.

Lo esencial, empero, es que están hechos para no afectar las variables de la política macroeconómica, tales como salarios o precios relativos, con lo cual se impide que puedan servir como un vínculo de amarre entre la generación de riqueza y el bienestar de trabajadores, campesinos, de las clases medias y de las clases marginadas.

¿Qué posibilidades reales hay de frenar el empobrecimiento y de resolver la miseria social, si la política separa la generación de riqueza del combate a ese lacerante problema, en vez de vincular ambos aspectos mediante una estrategia redistributiva del ingreso?

Para ilustrar la estrecha relación que existe entre la forma como se reparte el ingreso nacional y la magnitud de los déficit de consumo básico de la población, Enrique Hernández Laos ha realizado, durante varios años, constantes ejercicios muy ilustrativos; de ellos tomo los siguientes datos: si en 1985 todas las familias mexicanas hubieran consumido solamente lo necesario para satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, educación, cultura, uso de vivienda, recreación, transporte, comunicaciones, vestido, calzado y salud, el consumo nacional habría sido menor en 28% al ingreso nacional de ese año. El problema principal no es, por tanto, de una cuantía insuficiente de producción, sino de cómo se distribuye ésta entre los hogares mexicanos.

Ahora proyectemos la situación a la primera década del siglo XXI, cuando seremos 110 millones de habitantes. Los estudios de prospectiva sugieren que si para finales de la primera década de 2010, la distribución del ingreso en el país permitiera que el 30% de los hogares de menores recursos percibieran el 12% del ingreso nacional; el 60% de los estratos medios el 64% y el 10% más rico el 24%, entonces bastaría un crecimiento del PIB del 3% anual para sostener un nivel de vida aceptable en México.

En ausencia de un propósito deliberado de distribución del ingreso y ateniéndonos sólo a ese mismo aumento anual sostenido del PIB, (que no se logra desde hace 15 años), el escenario es que la población que está en el decil más bajo de ingreso tardaría 64 años en salir de la miseria extrema; el siguiente decil tendría que esperar 33 años para satisfacer sus necesidades básicas, el tercer decil podría hacerlo en 21 años y el cuarto en 10.

Es claro que la política económica, omisa en medidas distributivas del ingreso, no va en la dirección de "erradicar" la pobreza, ni a corto ni a largo plazo. La preocupación social se reduce actualmente a manejar con eficacia instrumentos como los subsidios, tanto en lo que hace a la cobertura de una población objetivo como al uso de los cada vez más escasos recursos fiscales de que se dispone para ese rubro del "desarrollo".

En busca de esa mayor eficacia, hoy se discute en el gobierno cómo eliminar el subsidio generalizado a la tortilla y a la harina de maíz, y cómo aplicarlo

selectivamente, como se hace con la leche y otros programas menores del DIF y otras instituciones del sector salud.

### Los subsidios al consumo alimentario

Existen actualmente dos subsidios alimentarios generalizados; uno es el que se otorga a través de las tiendas rurales de Distribuidora Conasupo al precio del maíz en grano, al de la harina de maíz y al del frijol; por cierto que durante el último año, el precio del maíz en grano para los campesinos pobres se ha elevado en 100%, al pasar de 65 centavos a 1.30 pesos por kilo.

El otro subsidio es el que se aplica para mantener el precio de la tortilla en 1.10 pesos en la ciudad de México y en 1.80, como promedio, en otras ciudades del interior del país. Esos precios sí se han mantenido muy por abajo de la inflación, a diferencia del que pagan los campesinos por el maíz.

La tortilla cuenta, además, con un subsidio selectivo desde noviembre de 1990, que administra el Fideicomiso para la Liquidación del Subsidio a la Tortilla -Fidelist-, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social. Consiste en otorgar gratuitamente, mediante la presentación de una tarjeta conocida como "tortibono", un kilo diario de tortilla a un padrón aproximado de 2.2 ó 2.4 millones de familias cuyo ingreso alcanza hasta dos salarios mínimos.

La Ley de Egresos de la Federación de 1996 le ordena al gobierno, en su segundo artículo transitorio, la reducción o eliminación de subsidios generalizados y el establecimiento de esquemas dirigidos en gas lp, electricidad y tortilla; para dar cumplimiento a ese mandato, el gobierno trata de resolver dos cosas: cómo y en qué momento eliminar el subsidio generalizado a la tortilla y, ya puestos cinco secretarios a revisar el subsidio, decidir si el "tortibono" se deja como está o se convierte en un monedero electrónico, útil para adquirir cualquier producto.

Se debe reconocer que el subsidio generalizado presenta una serie de problemas muy difíciles de resolver. El primero es que se presta a múltiples formas de desvío y corrupción; dos ejemplos: molineros enriquecidos que le pagan a la Conasupo 350 pesos tonelada del producto si están en la ciudad de México, 0 550 pesos sí operan en provincia, y lo revenden al precio de mercado -que este año anduvo alrededor de 1,510 pesos- a ganaderos o a la propia paraestatal. Otro caso es el de la industria de la harina de maíz, la cual se amparó en contra de la disposición de las secretarías de Hacienda, de Comercio, de Agricultura y de Desarrollo Social que pretenden eliminar el subsidio injustificado que desde 1993 se le otorga para cubrir, además de la diferencia entre los 350 pesos -costo subsidiado del maíz- y los 1,510 -precio de mercado del grano- sus gastos de movilización y almacenamiento de su materia prima, además de los costos financieros.

Un segundo problema del subsidio generalizado es que impide el establecimiento de relaciones comerciales directas entre los campesinos productores de maíz y la industria de la masa y la tortilla; ésta requiere anualmente dos millones de toneladas del maíz blanco, lo que la convierte en un cliente muy atractivo que le permitiría a los productores establecer acuerdos duraderos de compra-venta y planear, sobre esa base, la

manera en que habrán de resolver los múltiples retos que les ha impuesto la apertura comercial agropecuaria. El problema es que los molineros sólo pueden recibir el subsidio comprándole su materia prima a Conasupo; si hicieran sus compras directas, a la paraestatal le faltaría ese quehacer y como en el mercado libre no se quiere un operador comercial como la Conasupo, sino una instancia como es Aserca, la desaparición de la paraestatal a manos de la Secretaría de Hacienda parecería inevitable.

Sería otro grave error, porque lo cierto es que en situaciones de escasez de producción, como la que hoy se vive no sólo en México sino en todo el mundo, Conasupo es el instrumento idóneo para garantizar el abasto, ya sea mediante importaciones o promoviendo programas emergentes de siembras, tal como lo está haciendo en estos momentos en el caso del frijol. Si volviéramos a las épocas de cosechas abundantes, como lo fue el año de 1994, Conasupo cumpliría con la función de comprar a un precio garantizado que protegiera al productor -no se asusten los liberales trasnochados, que así se hace en Estados Unidos. Por otra parte, siempre habrá cosechas de maíz y frijol en regiones mal comunicadas con sus mercados de consumo, que requieren un operador comercial que haga rentable su venta para el productor y atractiva su compra para el consumidor.

Un tercer problema del subsidio generalizado, es que absorberá 50% más recursos que los presupuestados para este año, debido al alza del precio en los mercados del maíz y de la leche. Por esas compras para revenderlas subsidiadas, la Conasupo, con un presupuesto de 8,900 millones de pesos para este 1996, requiere de 4,500 millones de pesos más, según lo puntualizó Francisco Labastida, secretario de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

Son esas tres razones las principales que sugieren la conveniencia de eliminar el subsidio generalizado a la tortilla, pero el asunto no es tan sencillo. Afectaría la situación de amplios sectores que a pesar de requerirlo, no son registrados como población objetivo de los subsidios dirigidos; ello ocurre debido a tres causas: a) la cobertura siempre insuficiente de esos programas; b) su sesgo urbano y c) que los sectores de ingreso medio bajo -de dos a cuatro salarios mínimos por familia- no califican como beneficiarios, a pesar de que la elevación de 1.10 pesos a 2.7 ó 3 pesos del precio de la tortilla, que sería su cotización de mercado, afectaría muy seriamente su reducido gasto alimentario.

¿Cómo y en qué momento eliminar el subsidio generalizado? La respuesta lógica es ampliando y consiguiendo una operación segura y transparente del programa de subsidio dirigido, pero ese tampoco es un problema menor: el padrón del Fidelisttendría que agrandarse de 2.2 millones de familias a 5.5 millones y garantizar que está llegando, de manera irrefutable, a esa población objetivo que está dispersa por todas las ciudades del país.

Durante años no se ha encontrado cabal solución a esos aspectos del programa selectivo; empero, hoy se discute también su conversión de un subsidio a la tortilla en uno válido para cualquier producto básico; la Secretaría de Hacienda propone convertir el "tortibono" en una especie de monedero electrónico.

Debido que, al parecer así será, conviene tener presentes algunos elementos conflictivos que trae consigo la idea.

1) Se parece a los food stamps estadounidenses, pero no toma en cuenta que allá se les entrega a sectores de la población relativamente reducidos, bien identificados y espacialmente concentrados en determinadas zonas urbanas. En cambio aquí no existe ninguna de esas facilidades: habría que incluir a sectores muy amplios y sobre todo diversos, económica, social y culturalmente; se tendrían que manejar criterios de selectividad difíciles de comprobar y contar con que la población objetivo se encuentra en la más extensa dispersión geográfica.

2) Tales monederos, que son como una tarjeta de las que sirven para utilizar los teléfonos públicos, serían de 70 pesos mensuales, con los cuales se podrían cubrir, hoy, las necesidades alimenticias de una familia de 5 miembros durante dos o tres días. Se tendría que prever su indexación con la inflación, lo cual lo convertiría en una fuente de conflicto permanente.

3) Los comercios que se afiliarían al programa serían, necesariamente, los más pequeños, los tendajones, que son a los que acude la población de más escasos recursos y son, también, los que tienen precios de venta más altos debido a su muy bajo nivel de operaciones.

4) El control para asegurar que los 70 pesos se emplearán en comprar alimentos y no otra cosa, es prácticamente imposible.

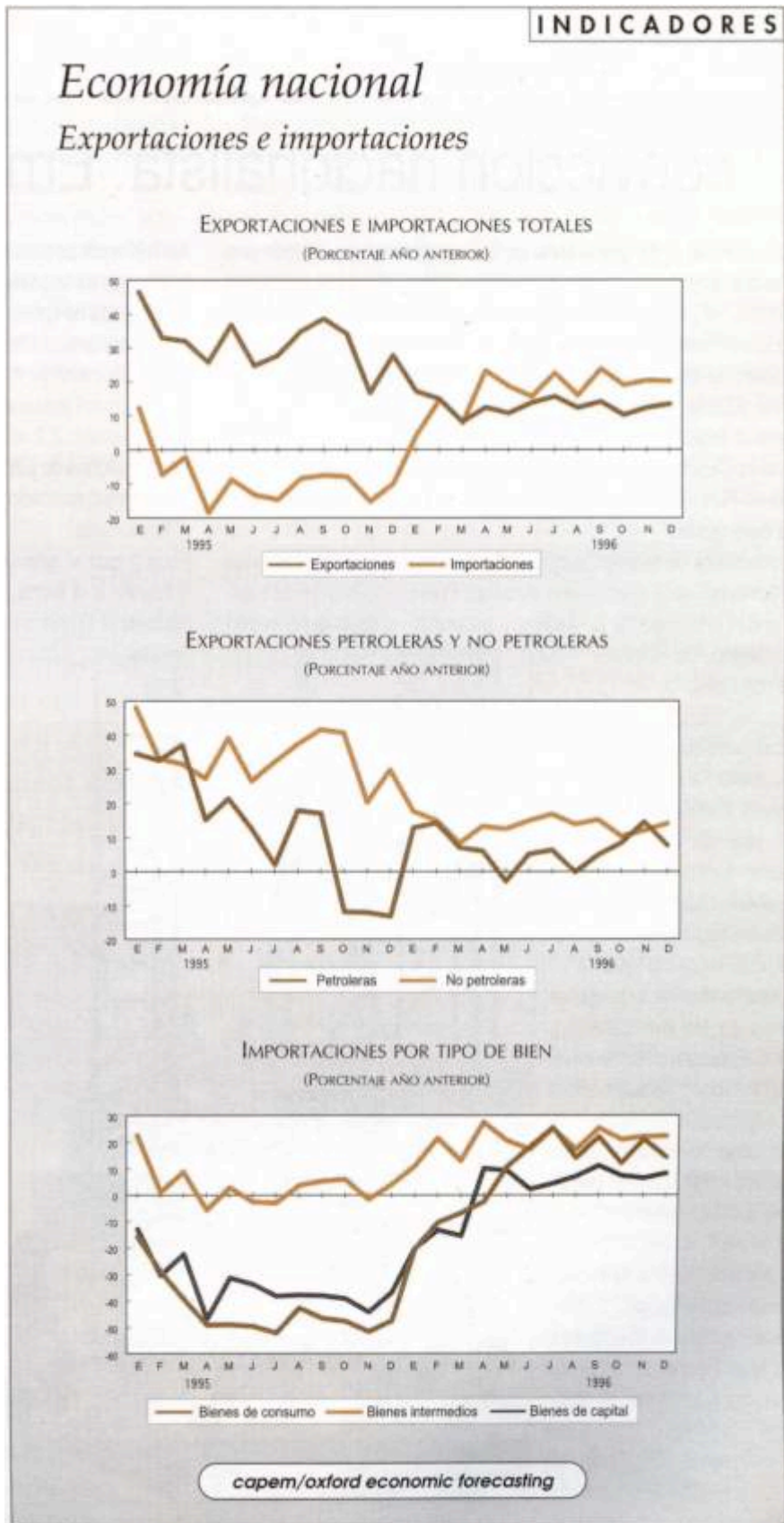
5) Al ser un instrumento con valor monetario en vez de ser útil para la adquisición de un solo producto, será muy difícil evitar que se constituya un mercado para el tráfico de esas tarjetas; ante sus necesidades urgentes, sus poseedores estarán fácilmente dispuestos a recibir algo en lo inmediato a cambio del beneficio diferido que ellas representan.

6) Por supuesto que un mecanismo como este excluye, por su propia logística de operación, a los pobladores rurales del país que son, reconocidamente, los más empobrecidos.

#### A manera de conclusión

El empobrecimiento de la sociedad mexicana se generaliza cada vez más a causa de la concentración de ingreso, del desempleo y de los bajos salarios; ningún programa de subsidios podrá contrarrestar esas causas, que deberían ser la materia de una política social genuina. El paso de subsidios generalizados a selectivos es una promoción del Banco Mundial que efectivamente racionaliza el gasto pero que, al afectar a quienes no son registrados como sus beneficiarios, puede poner en riesgo la eficacia que se espera de ellos como instrumentos para mediatizar el peligro de desestabilización social y política que representa la desesperanza de quienes padecen una vida de empleos e ingresos familiares de miseria. El monedero electrónico agravaría ese riesgo 1

Economía nacional  
Exportaciones e importaciones



Las tortillas y los frijoles

### Las tortillas y los frijoles

Actualmente la combinación de tortillas y frijoles padece grandes desencuentros cada día. Por un lado esta feliz unión ante la marginación y pobreza extrema de millones de mexicanos ha sufrido, ya que las tortillas se encuentran cada vez menos acompañadas de frijoles. Por otro lado las clases con poder adquisitivo medio y superior han experimentado una destortillización en sus dietas y una concentración en el consumo de alimentos de origen animal, como son: leche, carne y huevos.

Los estudios del Instituto Nacional del Consumidor, efectuados con el objeto de observar el gasto alimentario ante la crisis económica, con un grupo de hogares pertenecientes a los sectores formal e informal y subdivididos en cinco grupos por ingreso: bajo, medio bajo y medio el primero y

bajo y medio el segundo, arrojaron datos reveladores sobre la reestructuración de la alimentación.

Entre 1980 y 1986 la canasta básica experimentó un aumento de 15 veces su valor. En los estratos formales bajo, medio bajo y medio e informal bajo se registró una disminución del gasto alimentario entre el 22 y el 29%, y en el estrato informal medio se acusó una cifra de -15%.

De forma generalizada la reestructuración de la compra familiar disminuyó la adquisición de pescados, mariscos, carne de res, embutidos y huevos; en tanto que los cereales, la tortilla de maíz y la leche pasteurizada mostraron un aumento en la participación de la compra. Cuando se compararon en términos de energía y proteínas estas compras, su disminución no fue equiparable a la reducción monetaria, hecho que se muestra en el siguiente cuadro:

**Reducción del Gasto Alimentario comparado con la adquisición de Energía y Proteínas en cinco subgrupos de dos sectores**

%	Sectores				
	Formal			Informal	
	Bajo	Medio Bajo	Medio	Bajo	Medio
Disminución del gasto	22	27	28	29	15
Adquisición					
Energía	-8	-4	-5	-5	+2
Proteínas	-7	-3	-6	0	0

Esta reducción del gasto alimentario con poca incidencia en la adquisición de la energía y de las proteínas, se debió principalmente a las aportaciones en primer lugar de la tortilla y en segunda instancia de la leche.

Algunos especialistas en mercadotecnia sostienen que en las áreas urbanas y en las familias de clase media con poder adquisitivo bajo se ha prescindido de los frijoles, principalmente por la necesidad de la mujer de recurrir a alimentos fáciles de preparar, inmediatos y de bajo costo debido al aumento de su trabajo extradoméstico. En las clases de menores ingresos se manifiesta un deterioro en el consumo de frijoles por dificultades pecuniarias, recurriéndose principalmente a la adquisición de tortillas.

La preocupación de la mujer por alimentar nutritivamente a su familia se manifiesta consuetudinariamente; sin embargo, en las áreas urbanas el poder adquisitivo de las clases medias y bajas merma considerablemente el acceso a los alimentos. En el medio rural tanto las condiciones económicas como la poca disponibilidad impide el acceso alimentario.

Bajo estas condiciones los miembros que más sufren nutriólogicamente en las familias son los niños menores de 5 años, debido principalmente a las necesidades biológicas de esta etapa de la vida. Por lo que la capacidad de respuesta institucional es importante.

**Doctora Elba Durán Vidaurri**