

Julio Boltvinik

*Problemas de la nueva política social*

El próximo miércoles 24 comparecerán ante varias comisiones de la Cámara de Diputados los subsecretarios de Hacienda, Santiago Levy, y de Desarrollo Social, Enrique del Val. Deberán aclarar las inquietudes de los diputados sobre la ya célebre tarjeta para pobres o *pobremático*, que constituye una forma de subsidiar la demanda de ciertos alimentos básicos a hogares seleccionados con el criterio de pobreza o de pobreza extrema; es decir, se trata de una focalización individual.

Es necesario someter a crítica los argumentos eficientistas a favor de esta lógica de focalización, el más importante de los cuales sostiene que con ellos se beneficia exclusivamente a quienes necesitan el subsidio, en contraste con los subsidios o derechos universales, que beneficiarían a muchos que no lo necesitan, desperdiciando así los recursos.

El argumento conlleva dos supuestos implícitos: por una parte que la población es claramente separable en dos partes, la que necesita y la que no necesita el subsidio. La primera sería la que vive en la pobreza extrema. La segunda, el resto de la población. El segundo supuesto que conlleva es que en la práctica es posible identificar ambos grupos con grados de error muy bajos.

En relación con el primer supuesto, el nivel de vida de la población no es un asunto dicotómico sino que forma una escala continua. Los apoyos que la gente requiere resultan mayores mientras más bajo es su nivel de vida. Lo que se necesita, por tanto, es una escala de apoyos graduada al nivel de pobreza de la gente. En cambio, la propuesta del *pobremático* es básicamente dicotómica: o se recibe un paquete más o menos estandarizado, o no se recibe nada.

¿Cómo establecen los focalizadores el punto de corte entre los que necesitan y los que no necesitan? ¿Cómo saben quién necesita y quién no necesita apoyos especiales? Lamentablemente las respuestas a estas preguntas es que no saben y que definen el punto arbitrariamente. Por ejemplo, el propio Santiago Levy escribió: "Debe quedar muy claro que este procedimiento [multiplicar el costo de la canasta alimentaria por 1.25 para obtener la línea de pobreza extrema] es arbitrario..." ("La pobreza en México", en Félix Vélez, compilador, *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 35, pie de página).

El Banco Mundial coincide: "En el pasado se ha dedicado demasiado tiempo y energía para desarrollar líneas de pobreza 'científicamente' desarrolladas... Pero en última instancia cualquier punto de corte de la pobreza refleja algún grado de arbitrariedad debido a la subjetividad en la forma de definición de la pobreza" (*Poverty and Income Distribution in Latin America*, Banco Mundial, 1993, p. 53).

Veamos ahora las dificultades prácticas para identificar los hogares que requerirían la tarjeta. En América Latina, y sobre todo en México, las encuestas de hogares subestiman los ingresos de éstos. Una parte del problema es que las personas, por temor al fisco o por cualquier otra razón, declaran menores ingresos que los que realmente reciben. Si esto ocurre en encuestas en las cuales el entrevistado no está solicitando nada a cambio, donde por tanto no entran en juego sus intereses, con más razón ocurrirá en el llenado de un formulario en el cual los entrevistados saben que recibirán el apoyo sólo si sus ingresos son muy bajos.

La opción que tienen las autoridades en este caso es tratar de que el solicitante pruebe sus ingresos, es decir, que demuestre que es indigente. Sin embargo, dado que según el estudio oficial de pobreza la mayor parte de los pobres extremos habitan en el medio rural, donde las formas dominantes de trabajo son por cuenta propia y asalariado eventual, a la mayor parte de los pobres les resultará casi imposible probar su miseria.

Además de este callejón sin salida práctico, hay otro igualmente complicado que suele aparecer durante la administración de los programas. Dadas las restricciones presupuestales, una vez que ha ingresado al programa un número de beneficiarios que agotan el monto presupuestal asignado, existe la tentación de cerrar las solicitudes, con lo cual el sistema deja de ser uno de racionamiento a los más pobres para convertirse en uno de colas, de atención a los que lo solicitaron primero. Por otro lado, la pobreza es un fenómeno dinámico:

todos los días se forman nuevos hogares y los hogares que ayer no eran pobres, pueden serlo hoy por diversas causas.

A menos que el monto financiero que se destinara al programa fuese absolutamente flexible, lo que espantaría a los ortodoxos que temen al déficit, estas dinámicas de entrada y salida a la situación de pobreza extrema obligarían a una de dos cosas: o todos los que cumplan los requisitos entran al programa, pero el monto que cada uno recibe baja conforme aumenta el número de pobres, con lo cual pueden no cumplirse los objetivos específicos, como evitar la desnutrición; o bien el monto asignado se mantiene pero se vuelven más estrictos los requisitos, es decir se les exige ser más pobres para entrar al programa, en cuyo caso ya no se atiende a todos los que antes se habían definido como necesitados.

Estas dificultades prácticas hacen casi imposible mantener un padrón de tarjetahabientes que incluya a todos los que lo necesitan y excluya a todos los que no lo necesitan. Todo esto sin considerar las posibilidades de manipulación (inclusión y exclusión) con base en los intereses electorales.

La supuesta eficiencia de la focalización individualizada se viene abajo una vez que queda claro que las autoridades no saben quién necesita cuánto apoyo y que, aunque lo supieran, las dificultades prácticas impedirían la focalización perfecta. Los subsidios universales empiezan a competir con los focalizados, incluso desde el punto de vista de la eficiencia, dado que el grado de desacierto puede no ser demasiado diferente, y dado el costo administrativo más alto del sistema focalizado.

Otras formas de focalización empiezan a mostrarse como las mejores opciones: la focalización geográfica por comunidades y barrios, en la cual se seleccionan éstos y se atiende a todos los que viven en ellos. Otro criterio posible es el de la autofocalización. Se ofrece universalmente un bien o servicio, a sabiendas de que muchos se autoexcluirán por vergenza o por consideraciones de calidad. Por ejemplo, comidas gratuitas en comedores públicos, a los que los ricos de la comunidad, si los hay, no asistirían porque la comida que se ofrece no cumple con sus gustos y exigencias, o porque les daría vergenza hacerlo.