

VIERNES 17 DE NOVIEMBRE DE 2000

α ECONOMIA MORAL

Evaluación del Progreso: Informe Final

Julio Boltvinik

La economía moral es convocada a existir como resistencia a la economía del libre mercado: el alza del precio del pan puede equilibrar la oferta y la demanda de pan, pero no resuelve el hambre de la gente

Progreso: ¿modelo a seguir?

Según reporta Ivonne Melgar en el *Reforma* de ayer, el International Food Policy Research Institute, IFPRI, institución con sede en Washington, DC, ha presentado lo que parecería ser una versión reducida de su informe final, titulado "¿Está dando buenos resultados Progreso?". La evaluación que el IFPRI ha llevado a cabo del Progreso es un proceso largo, que ha tomado de dos a tres años. Los documentos en los que esta evaluación se plasma son muy numerosos, todos ellos en inglés, cada uno escrito por investigadores residentes en Estados Unidos, muchos vinculados a universidades prestigiadas. Al llegar a término la administración gubernamental actual, resulta lógico que el IFPRI deba terminar sus estudios y llegar a conclusiones para poder cerrar el contrato. El asunto, sin embargo, rebasa con mucho los límites de una relación privada entre el IFPRI y el Progreso. El asunto atañe a la nación como un todo, e incluso la rebasa. En el informe final se alaba el programa diciendo: "México está implantando un programa efectivo que *sirve como modelo* y que está marcando precedente a lo largo de Latinoamérica, en países como Honduras, Nicaragua y Argentina". Uno se pregunta si el Progreso es un modelo porque sus evaluaciones fueron positivas, o si éstas fueron positivas porque ya era un modelo. Es decir, si se trata de ejercicios objetivos (hasta donde se puede ser objetivo en ciencias sociales) o al menos neutrales, es decir, no interesados.

La focalización individual en duda

En el informe final se describen resultados positivos del Progreso en los tres campos que cubre el programa: nutrición, educación y salud, algunos de los cuales ya hemos analizado en colaboraciones anteriores, mostrando que no son tan evidentes los logros, y que existe un lado oscuro. Además, el informe apunta un resultado aparentemente sorprendente para los apologistas acrílicos del programa: el sistema de focalización individual (elegir a una parte de los hogares, los más pobres, como beneficiarios del programa, dejando fuera a los demás) *arroja beneficios que "no son significativamente mayores a los de los programas dirigidos a la totalidad de la población"*. El efecto cuantitativo adicional (la mayor eficiencia) es muy magro, como veremos. Además, el sentido común de la población la considera innecesaria, según el mismo informe: "entre las comunidades visitadas para la evaluación se atestiguó que sus habitantes consideran que todos deberían ser sujetos de asistencia, puesto que la pobreza es común, con excepción de los dueños de negocios". El asunto no es menor. La focalización a hogares o personas individuales es uno de los rasgos esenciales del pensamiento neoliberal en política social. La comprobación empírica de su escaso o nulo impacto en el *programa modelo* pone a temblar las creencias del neoliberalismo en política social. Esto justifica que veamos más de cerca el análisis que conduce a esta conclusión.

Crítica a la selección de hogares en el Progreso

Al tiempo que se presentaba este informe final de la evaluación del Progreso empezaba a circular el libro *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?*, (Universidad de Guadalajara, ITESO, Universidad Iberoamericana, Editorial Amaroma, Guadalajara, 2000). En él se recogen numerosos trabajos sobre el Progreso, la pobreza y temas asociados. Uno de los trabajos incluidos se titula "La identificación de los pobres en el Progreso", que realicé en coautoría con Fernando Cortés. Por su parte, el IFPRI llevó a cabo un trabajo titulado, haciendo una traducción libre al español: "Focalizando hacia los pobres en México. Una evaluación de la selección de hogares en el Progreso", que forma parte del Informe Final y cuyos autores son Emmanuel

Skoufias (coordinador general del proyecto de evaluación), Benjamín Davis y Sergio de la Vega (del *staff* del Progresá).

El trabajo Boltvinik-Cortés describe con detalle el procedimiento de corte estadístico que adopta el Progresá para seleccionar a los hogares (llamado "análisis discriminante"), ubica tal procedimiento en la tipología de métodos de medición de la pobreza y calcula los errores de exclusión en los que se incurre con el procedimiento. Con estas bases, se llega a las siguientes conclusiones (obra citada, pp. 57-59): a) La aplicación de los métodos estadísticos no sitúa al investigador en una posición objetiva en la que evite tomar decisiones valorativas, simplemente hace menos transparentes las valoraciones que de todos modos deben ser tomadas en un ejercicio de esta naturaleza. b) Los métodos estadísticos, en principio, no parecen ser los más adecuados para decidir quién recibirá y quién no, los apoyos de un programa de lucha contra la pobreza. "No debe olvidarse, señala nuestro texto, que la disciplina de la estadística, en su misma esencia, busca establecer regularidades en los comportamientos agregados de los fenómenos, *sin prestar atención a los casos individuales* y en esta aplicación, cada hogar en particular importa, e importa mucho. Aún más, el correcto y cuidadoso uso de la estadística, siguiendo al pie de la letra sus cánones... no impide que se cometan errores: se incurrirá en errores de inclusión y de exclusión, cuya gravedad se puede estimar, pero no se pueden eludir". c) El uso heterodoxo que el Progresá lleva a cabo de la técnica del análisis discriminante, al usar una sola línea de pobreza extrema (la más baja de las manejadas en el país) en vez de un abanico de ellas para identificar correctamente los hogares no pobres y pobres con certeza, lleva a la subestimación de los pobres extremos en las localidades seleccionadas, que quedan entonces excluidos del Programa. d) "Como en todo programa focalizado en el que la población objetivo se define como la población en pobreza extrema, hay dos tipos de errores que se pueden cometer: los errores de inclusión (incluir a quienes no son pobres extremos) o de exclusión (excluir a quienes sí son pobres extremos). Sin embargo, mientras los programas universalistas (como el subsidio generalizado a la tortilla) cometen sobre todo el primer tipo de error, los focalizados incurren fundamentalmente en el segundo tipo. Hemos calculado los niveles de exclusión del Progresá aplicando de manera ilustrativa la línea de pobreza extrema del Progresá y otras tres líneas de pobreza extrema a los microdatos de la ENIGH96. Obtuvimos así cuatro cálculos opcionales de la incidencia de la pobreza extrema en México en 1996. Dado que Progresá excluye a los pobres extremos que viven en localidades urbanas y a los que viven en localidades rurales que no son de muy alta o alta marginación, todos los pobres extremos que habitan en ambos tipos de localidades quedan excluidos. Las totales van desde 7.5 millones con la línea de pobreza extrema del Progresá, hasta 50.4 millones con la de pobreza de Cepal-INEGI. Estas cifras contrastan con los 6.1 millones que sí serían incluidos en este ejercicio. Esta masiva exclusión expresa la profunda desigualdad horizontal del programa, que trata de manera desigual a los pobres extremos en función del tipo de localidades en las que habitan".

El trabajo de Skoufias y coautores se puede sintetizar en su cuadro 5. En él se expresa cuál sería el nivel de pobreza que habría simulado la asignación de recursos en cuatro situaciones hipotéticas, incluyendo la seguida por el Progresá. Los autores leen el cuadro señalando que, salvo el primer índice de pobreza, el simple porcentaje de personas pobres, en los otros dos índices el Progresá ocupa el segundo lugar en mayor reducción de la pobreza, sólo después de lo que los autores consideran el método perfecto (y que es, por cierto, con el que miden la pobreza en todos los casos, sin percatarse de la circularidad argumental). Sin embargo, no pueden dejar de notar que las diferencias entre el Progresá y los otros dos métodos (transferencia uniforme o focalización sólo por localidades) son mínimas: entre 0.1 y 0.4 puntos porcentuales, en el caso del índice P(1), que es el más adecuado para medir pobreza, en mi opinión, y órdenes de magnitud ligeramente mayores en el caso de P(2).

Los autores, después de notar estas escasas diferencias señalan: "si estos beneficios exceden los costos no económicos del programa asociados a la focalización, es algo imposible de determinar en el marco adoptado en este trabajo" (p. 16). No obstante, estudios cualitativos realizados en el marco de la evaluación del Progresá sugieren que los costos no económicos pueden ser significativos, sugiriendo que esta dimensión debe ser tomada en cuenta para entender el costo total de la focalización por hogares.

Cuadro 5 de Skoufias, <i>et al.</i> Índices de pobreza bajo diferentes sistemas de focalización / transferencias con un presupuesto fijo e incluyendo los costos de las transferencias (Por ciento de cambio respecto a la situación sin transferencias)			
Forma de asignación	Incidencia % de pobres	P(1)	P(2)
1. Sin transferencias	0.7800	0.3142	0.1577
2. A todos los hogares un monto igual (sin focalización)	0.6434 (-17.52)	0.2256 (-28.19)	0.1006 (-36.18)
3. Focalizado a los pobres extremos según su consumo (ideal según los autores)	0.7691 (-1.40)	0.2158 (-31.30)	0.0797 (-49.42)
4. Progresá	0.7029 (-9.88)	0.2203 (-29.88)	0.0874 (-44.58)
5. Focalización sólo por localidades (basada en índice de marginación).	0.6948 (-10.92)	0.2214 (-29.51)	0.0900 (-42.94)

Antes de mirar uno de los estudios cualitativos que aborda estas cuestiones, vale la pena hacer notar que para calcular la reducción de la pobreza sin focalización, suponen una transferencia igual en valor absoluto para todos los hogares, a pesar de que la pobreza la miden con el consumo por adulto equivalente. Con esto afectan el impacto de este esquema en la reducción de la pobreza. Es probable, por tanto, que con una asignación por adulto equivalente igual entre todos los hogares, el esquema sin focalización saliera mejor librado que el del Progresá.

El IFPRI acepta: el Progresá divide las comunidades

En el informe final de Michelle Adatto titulado, en traducción mía, "El Impacto del Progresá en las relaciones sociales comunitarias", uno más de los trabajos del IFPRI, éste de carácter cualitativo, se señala que la "focalización al nivel de hogares también ha tenido efectos adversos en las relaciones sociales, produciendo envidias y divisiones, con frecuencia expresadas como el hecho que los no beneficiarios no desean participar en las actividades comunitarias porque no son parte del Progresá. Todo esto puede tener consecuencias adicionales en el capital social" (p.31). La autora deriva la conclusión evidente recomendando pasar a un sistema de focalización geográfica, o a uno de autofocalización, o bien, a uno en el cual se mantiene la focalización pero se amplía la banda y se hacen más claros los criterios de exclusión.

Al parecer, el informe final del que nos da cuenta *Reforma*, y que todavía no tengo en mis manos, no reporta sobre estas divisiones en las comunidades, ¿una casualidad?, ¿un descuido? El efecto en la división de las comunidades lo conoció el Progresá al menos desde finales de 1998. ¿Por qué no se le puso remedio? ¿No se creyó a los investigadores nacionales?

jbolt@colmex.mx