

ECONOMIA MORAL

Julio Boltvinik

Programa antipobreza confuso y continuista

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

Mal escrito y ¿muerto?

LOS AUTORES DEL texto del Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la pobreza: una tarea Contigo, que en los mensajes del Presidente se le llama simplemente Contigo, o no saben escribir o no trataron la corrección de estilo necesaria. Por ejemplo, en la contraportada se explica el símbolo adoptado, no sólo para Contigo, sino en general para Programas de la Sedeso, al que se llama el Quinto Sol, y se dice: "El Quinto Sol y el porvenir van de la mano, de ahí que se justifique (*sic*) su utilización, toda vez (*sic*) que se han agregado elementos gráficos modernos". O véase esta frase sin sentido en la página 4 del Resumen Ejecutivo: "Además, de ofrecer la *seguridad de respuesta de las instituciones* que garantiza que el gobierno federal tendrá capacidad de atender a la población junto con una red social integradora y flexible". Podríamos seguir casi al infinito. La edición del texto, además, está muy poco cuidada. Por ejemplo, en la sección "¿En dónde estamos?" del propio Resumen Ejecutivo, se encuentra la siguiente frase: "...condiciones de vulnerabilidad extrema con respecto a hacia las enfermedades..."

PERO ADEMAS EL programa parece haber nacido muerto, ya que a los pocos días de su presentación, el presidente Fox anunció que pronto habría un giro de 180 grados en la política social del país, señalando, entre otras cosas, que los programas cambiarían de nombre.

Programa sin pobres

LA SEDESO HA presentado un "programa de superación de la pobreza" (que es, en el mejor de los casos, de compensación para los pobres extremos) en el cual no hay cifras de pobreza ni de pobreza extrema. La respuesta indirecta al respecto puede encontrarse en la sección 10.4 del "Capítulo III. ¿Cómo lo vamos a hacer?", donde se informa que se constituirá un comité técnico para la medición y análisis de la pobreza. En realidad el comité lleva operando ya varios meses. La Sedeso decidió esperar a que el comité defina la metodología para medir la pobreza en México. Por lo pronto, entonces, se hace un programa nacional de combate sin conocer el tamaño del mal a vencer ni su ubicación geográfica. Esta actitud (que perjudica el contenido y la orientación del programa mismo) emana del miedo a la crítica. Es decir, se contrata un grupo de académicos para legitimar lo que parece inevitable: la adopción de un método que resulte en una cifra manejable de pobres extremos.

EL INTENTO DE legitimación, sin embargo, puede resultar un fracaso dada la conformación altamente sesgada del comité (que hasta donde sé no ha sido públicamente presentado): la inmensa mayoría de sus miembros son jóvenes economistas educados en la misma tradición neoliberal. Los resultados del grupo, por tanto, son fácilmente previsibles: un método basado en uno o varios umbrales minimalistas que resultarán en sólo una pequeña fracción de la población identificada como pobre extrema, que habitará predominantemente en el medio rural.

Sin pobres pero con áreas marginadas

MIENTRAS ESPERAN LOS resultados del comité técnico para la medición de la pobreza, la Sedeso decidió incorporar en el Programa los índices de marginación para el año 2000 calculados por el Conapo. La relación entre las mediciones de marginación y las de pobreza ha sido materia de mucha confusión. Se habla en el país de la marginación como si fuese un problema adicional al de la pobreza. El programa no es la excepción.

Marginación y pobreza son conceptos desarrollados de manera independiente y sus significados no coinciden plenamente. Sin embargo, en la práctica de medición en México, lo que llamamos marginación, el resultado de ejercicios de medición como los de Conapo, son en realidad ordenaciones de áreas geográficas con criterios de carencias humanas. Las diferencias esenciales con los estudios de pobreza estriban en que en éstos, pero no en los de marginación: 1) la unidad que se ordena y clasifica no es el área geográfica o político administrativa, sino el hogar; y 2) hay un umbral (o un conjunto de umbrales) explícitos (que sólo son implícitos en los de marginación). Las dimensiones analizadas y los indicadores utilizados son similares.

PODRIAMOS DECIR QUE lo que llamamos, en estos trabajos, marginación, es pobreza (sin umbrales explícitos) estudiada a nivel de unidades geográficas. De hecho, yo he clasificado este procedimiento como uno de los métodos de medición de la pobreza.¹ La limitante de estos métodos es que ni siquiera pueden decir cuántos pobres hay.

Falacia ecológica

PERO LO PEOR DE todo es que estos estudios inducen (sin culpa del método mismo) entre los usuarios de sus resultados un error de interpretación que consiste en deducir que, si una unidad geográfica tiene un índice de marginación más alto que otra, debería recibir mayor prioridad en la asignación de recursos de lucha contra la pobreza. Un ejemplo sencillo bastará para mostrar que no es así. En el estudio de marginación del Conapo con el censo de 1990, la delegación Iztapalapa tuvo un índice de marginación muy bajo. San Juan Cancuc, en Chiapas, tuvo un índice de marginación muy alto. Si somos víctimas de la falacia ecológica, que asigna los atributos de la unidad geográfica a todas las personas que ahí viven, otorgaremos mucho mayor prioridad a San Juan Cancuc que a Iztapalapa. Sin embargo, la masa carencial de la segunda es mucho mayor que la de la primera. El 66.5 por ciento de los habitantes de San Juan son analfabetos, contra sólo 5.1 por ciento en Iztapalapa. Sin embargo, en el primer caso había 14 mil analfabetos, mientras que en el segundo había 76 mil analfabetos, lo que deriva de las muy dispares poblaciones totales de ambos sitios. Lo mismo se repetiría en buena parte de los demás indicadores.

LAS PRIORIDADES DE lucha contra la pobreza están dadas por la masa absoluta de las carencias y no por índices relativos como el de marginación. Pues bien, el programa Contigo comete este error. Después de presentar algunos datos de la evolución de los índices de marginación, el texto del capítulo III señala: "El cálculo de los índices de marginación y de otras metodologías similares para unidades territoriales pequeñas, como la localidad, favorecerán la focalización de esfuerzos de la política social". Esto se refleja en la identificación de una estrategia que parece importante en el programa, la número uno: "fomentar el desarrollo social y económico de las microrregiones de alta marginación". Se trata de un programa anunciado a comienzos de este año. En las microrregiones seleccionadas, según el texto, habitan 5.5 millones de personas. De la lectura del Contigo se desprende que será el único programa de carácter integral. En el otro polo de la realidad, los barrios pobres de las ciudades, que también requerirían estrategias de apoyo integral, quedan abandonados, en parte como resultado de la falacia ecológica.

Los indicadores estratégicos

A PESAR DE LA espera de los resultados del comité para la medición de la pobreza, el último capítulo (el cuarto) del Programa se llama "¿Cómo lo vamos a medir?" y termina con un extraño cuadro con el título "indicadores de superación de la pobreza y la marginación de la Sedeso". Aunque al parecer dicho comité definirá también lo que el programa llama sistema integral de información para la evaluación, la Sedeso quiso mostrar que puede definir sus propios indicadores y los incluyó en el cuadro mencionado. Por indicadores de superación de la pobreza uno hubiese esperado tasas de decrecimiento en el número de pobres, disminución de la intensidad media de la pobreza, etcétera. Pero no, la lista de indicadores de superación de la pobreza de la Sedeso incluye cosas como número de personas que utilizan los servicios del INSEN, porcentaje de atención rápida de quejas, porcentaje de participación privada en acciones de Sedeso y otras lindezas. A pesar de la resectorización del Fonaes (Fondo Nacional de Empresas Sociales) hace más de un año, se incluye un indicador del Fonaes, es decir de la Secretaría de Economía, entre los indicadores de la Sedeso.

Ideología del programa

EN MI COLABORACION del 30 de noviembre en este mismo espacio hice notar la existencia de varias corrientes dentro de la política social: la neoliberal, la empresarial-filantrópica, la crítica y la de solidaridad. El

programa Contigo hace uso abierto de varios conceptos neoliberales, probablemente sin saberlo². Por una parte el de igualdad de oportunidades, central en la ideología neoliberal. Se apropia (de manera confusa) del concepto de capacidades de Sen, que sirve para apoyar su creencia en la teoría del capital humano. Aunque de manera ambigua en diversos pasajes, en los hechos reduce la población objetivo del Contigo a los pobres extremos, en consonancia con el pensamiento neoliberal. Así se afirma en el enunciado del primer objetivo del programa: "reducir la pobreza extrema"³. También se maneja una y otra vez el concepto de subsidiariedad que, si bien es común a varias doctrinas sociales, es fundamental en el neoliberalismo. De las doctrinas panistas el concepto de bien común es mencionado una y otra vez. Desde luego el principio de la focalización aparece como eje central en varios lugares.

ANTE ESTA PRESENCIA abrumadora de los principios neoliberales, asoman apenas, de manera muy tímida, las corrientes empresarial filantrópica y la crítica, mientras la de solidaridad no tuvo acceso al lápiz. La corriente crítica aparece de manera tímida en el objetivo "4. Fortalecer el tejido social, fomentando la participación y el desarrollo comunitario". Sin embargo, en el Progreso la dimensión comunitaria merece sólo un par de párrafos, auténtico saludo a la bandera (*Iip service* dirían los anglosajones). No hay ninguna propuesta concreta. La densificación de la cobertura en las localidades Progreso, como vía de aproximaciones sucesivas para evitar el daño que la focalización individual infringe al tejido social al dividir a las comunidades, no es mencionada en el programa. No sólo se sigue hablando de focalización individual sino que se habla de corregir los errores de inclusión, de haber incorporado hogares que "no ameritan los apoyos".

EN LA REDACCION del programa, los neoliberales parecen haber ganado a los críticos. Sin embargo, los neoliberales hablan un lenguaje directo, al grano. Este no es el tono del programa, que está lleno de una retórica muy inflada y pomposa, en la que seguramente ganaron los empresarios filántropos. Un ejemplo, se insiste a lo largo del programa en que los pobres son y serán los que hagan el programa. En un lenguaje confuso se dice que el Contigo es un compromiso con, de y para los pobres. Se entiende un compromiso con y para los pobres, pero un compromiso de los pobres es un sinsentido. Los pobres no tienen un compromiso con nadie. A pesar de la retórica insistencia, desde el nombre del Programa, en que se trata de un programa participativo, esto es falso. El documento llamado programa Contigo fue redactado en los escritorios de la burocracia, sin consulta a nadie, menos a los pobres.

EL PROGRAMA ESTA muy por debajo de muchas declaraciones de la secretaria Josefina Vázquez Mota, y de las posturas que en público ha mostrado Rogelio Gómez Hermosillo (quien coordina el Progreso). Habrá que seguir hablando de él, si antes no nos sorprende el giro de 180 grados que pre-anunció Fox.

jbolt@colmex.mx

¹ Véase Julio Boltvinik, "Métodos de medición de la pobreza. Conceptos y tipología", en *Los rostros de la pobreza. El debate*, vol. III, Universidad Iberoamericana, ITESO, Limusa Noriega Editores, México, 2001, pp.17-116.

² En el quinto Seminario de Política Social, organizado por la UdeG, el ITESO y la UIA, Gonzalo Robles, subsecretario de Prospección, Planeación y Evaluación de la Sedeso, presentó un resumen, en Power Point, del programa Contigo. Yo y otros participantes lo confrontamos sobre la similitud entre los principios neoliberales y los que se manejan en el programa. Al contestar, mostrando su profunda ignorancia, señaló que él no se inspiraba en principios neoliberales sino en las ideas de Foster, Desai, Michael y otros. Enumeró, así, a algunos de los ilustres asistentes al Simposium Internacional sobre Medición la Pobreza. Ignorante de los autores importantes en materia de políticas sociales, listó algunos cuyas contribuciones se reducen al campo de las mediciones de pobreza.

³ Para una explicación detallada de los principios neoliberales en la política social, véase Julio Boltvinik, "Políticas de combate a la pobreza", en *La izquierda ante los nuevos tiempos*, Grupo parlamentario del PRD en el Senado, México, 2001, pp. 137-157.