

México D.F. Viernes 6 de junio de 2003

ECONOMIA MORAL

Julio Boltvinik

La focalización y el Oportunidades

Amartya Sen: la focalización no es la panacea

Cornia y Stewart: con una buena evaluación es la opción menos eficiente

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

LA FOCALIZACION DE los programas sociales consiste en seleccionar como beneficiarios sólo a quienes cumplan ciertas condiciones, generalmente de pobreza extrema. El Oportunidades (antes Progresas) es un ejemplo de tales programas, presentados por sus defensores nacionales como la panacea. Los argumentos se exponen como si los programas focalizados hubiesen sido inventados en México durante el gobierno de Zedillo (es decir, haciendo caso omiso de la problemática acumulada en la bibliografía). La focalización aplica desde hace siglos, sobre todo en los países anglosajones¹, y los neoliberales la promueven en todo el mundo.

CONVIENE VER QUE DICEN algunos de los más destacados estudiosos de la pobreza en el mundo y las experiencias de otras latitudes. En el número de junio de la revista *Comercio Exterior* (que circulará la semana próxima), dedicado a examinar las realidades de la pobreza y las políticas para enfrentarla, seleccioné dos trabajos sobre la focalización de autores muy destacados y encargué otro. Amartya Sen, en un artículo titulado "La economía política de la focalización" arranca señalando:

"Concebir los objetos de la focalización como *pacientes* y no como *agentes*, puede menoscabar el propósito de erradicar la pobreza [...] El punto teórico que la sustenta [a la focalización] es muy claro: mientras más certero sea un subsidio en llegar a los pobres [y sólo a ellos], menor será el desperdicio y menor el costo para alcanzar el objetivo deseado. Si los así llamados objetos focalizados [*targets* en inglés] fueran todos identificables y no reaccionaran, ahí terminarían las cosas: todos aceptaríamos una buena estrategia cuyos méritos reconoceríamos". *Ciertos estruendosos clamores a favor de dicha estrategia le dan a uno la terrible sensación de que ésta es, en efecto, la forma en que algunos promotores del 'focalizar y dejarse de tonterías' ven el problema de la erradicación de la pobreza*".

MUCHOS ARGUMENTOS EN FAVOR de la focalización en México suenan como los "estruendosos clamores" de los que habla Sen. La naturaleza del problema real de la eliminación de la pobreza difiere de esta visión porque la gente involucrada actúa y reacciona en respuesta a las políticas dirigidas a la remoción de la pobreza, señala el profesor. Si el subsidio está dirigido a los pobres, identificados por un criterio específico, aquellos que no lo cumplen pueden pretender lo contrario mintiendo. Cualquier sistema de vigilancia que intente atrapar a los tramposos cometerá errores, dejará fuera algunos casos de buena fe y desestimulará las solicitudes de otros, concluye. Al intentar prevenir el error de incluir no pobres entre los beneficiados (error tipo II), se cometerán errores tipo I: no incluir algunos pobres, lo que tiene niveles muy altos en el Oportunidades.²

LA FOCALIZACION, señala el destacado profesor, involucra premios discriminantes en los cuales algunas personas juzgan las solicitudes de los aspirantes a beneficiarios. El problema es no sólo la pérdida de privacidad, sino los costos asociados de los programas de investigación y de vigilancia. Algunas de estas investigaciones, señala Sen, pueden ser particularmente repugnantes, tratando a cada solicitante como un criminal potencial. En México este aspecto de la focalización apenas empieza. Ya en la incorporación urbana al Oportunidades se hace una visita domiciliaria para *verificar* la información proporcionada por el solicitante: verificación visual y verbal que inevitablemente invade la privacidad. El otro punto importante es la creación de lo que el profesor Sen llama pequeños potentados. Por ejemplo, en Oportunidades un ejército de médicos, enfermeras, profesores de escuela, verificadores de las respuestas son los que "ponen la palomita" (certifican asistencia a la escuela, a la

clínica o que se cumplen las condiciones), sin la cual se pierde o no se obtiene el subsidio, lo que les da un pequeño poder que es ingenuo pensar que no se usa en provecho propio en formas de corrupción diversas. En el Oportunidades ni se ha evaluado la confiabilidad de la información proporcionada por los hogares, ni se han cuantificado los errores tipo I, ni se ha investigado el uso que estos pequeños potentados hacen de su minicuota de poder, ni la invasión de privacidad, ni la corrupción. El artículo de Sen fue publicado originalmente en 1995, antes que comenzara el Progresista.

CORNIA Y STEWART en "Dos errores de focalización", artículo incluido en el número referido de *Comercio Exterior*, comienzan señalando que:

"Podría parecer que la mejor manera de lograr la transferencia de recursos hacia los hogares pobres consiste en diseñar intervenciones que logren minimizar la fuga de beneficios hacia la población no pobre. Sin embargo esto no es así por la existencia de dos errores de focalización: errores de omisión o exclusión de los pobres [errores F] y errores de inclusión de los no pobres [errores E]. En el diseño de intervenciones focalizadas se registra una tendencia a centrar la atención en los errores que genera la cobertura excesiva [errores E] y poca atención se ha prestado a los errores que resultan de no llegar a los grupos destinatarios [errores F]. En buena medida, cuando se procura un nivel bajo de errores E tienden a aumentar los errores F.

Los autores analizaron programas alimentarios, tanto focalizados como subsidios universales o generalizados (es decir dirigidos a toda la población) en ocho países (incluido México) y entre sus conclusiones destaca que los subsidios universales tienen altos errores E y bajos errores F y que mejoran la distribución del ingreso. Los programas focalizados tienen altos errores F y errores E menores que los universales. Además de destacar la importancia de considerar ambos tipos de errores en la evaluación de los programas de apoyo alimentario, otra contribución de los autores es su valoración aproximada de los errores F (de exclusión) que no se toman en cuenta en la evaluación de estos programas. En primer lugar, muestran que las ordenaciones de mejor a peor de los programas alimentarios dentro de cada país varían así: cuando sólo se ordenan los programas según los errores E, los programas focalizados son siempre mejores que los universales; cuando sólo se valoran los errores F los subsidios generalizados son siempre mejores; cuando ambos errores se valoran los resultados dependen, sobre todo, del ponderador (peso relativo) de cada error. Para calcular el valor del error F (costo social de excluir a un pobre extremo) los autores exploran la evidencia sobre dos relaciones: la que existe entre la nutrición de la población adulta y su productividad laboral inmediata, y la que existe entre los efectos de la desnutrición infantil y la productividad laboral cuando son adultos. Aunque los autores no precisan el orden de magnitud final de los ponderadores de ambos errores, los que se infieren de sus datos son: 6 a 1 para los programas de apoyo alimentario a la infancia y 4 a 1 para los programas de apoyo alimentario a adultos que trabajan.³ Con estos valores de los ponderadores los subsidios generalizados resultan siempre una mejor opción que los programas focalizados. En las conclusiones señalan: "los resultados preliminares sugieren que la focalización puede generar elevados costos de bienestar y eficiencia. La mejor manera de lograr el doble objetivo de llegar al mayor número posible de pobres al tiempo de minimizar las filtraciones (o errores E), estriba en recuperar una parte o la totalidad de las derivadas de la cobertura excesiva (en los subsidios generalizados) mediante diversas medidas impositivas directas e indirectas". En el *Oportunidades*, aunque los cálculos habría que actualizarlos, los errores de exclusión son muy altos: muchos millones de pobres extremos siguen excluidos.⁴ En las evaluaciones de dicho programa no se ha hecho ningún intento por valorar los errores de exclusión, ni siquiera por medirlos.

POR ULTIMO, OSCAR FRESNEDA analiza los logros y deficiencias del sistema de subsidios a la salud en Colombia. La focalización está a cargo del Sistema de Selección de Beneficiarios (Sisben). El autor calcula los errores de inclusión (o tipo E) y exclusión (o tipo F) que se cometen cuando se usa el Índice Sisben en lugar de la versión matricial del MMIP (método de medición integrada de la pobreza): se obtienen muy pequeños errores de inclusión y muy altos de exclusión: 62.7 por ciento en las áreas urbanas y 31.9 por ciento en las rurales, lo que debe interpretarse tomando en cuenta que, como señala Fresneda en coincidencia con Cornia-Stewart, los errores de exclusión (o errores F) son "mucho más graves que los de inclusión. Significan una *negación, en la práctica, de derechos y servicios iguales para quienes tienen semejantes condiciones*". Cuando se compara contra los ingresos, el desastroso resultado lleva a Fresneda a concluir: "Se lograría un mejor resultado con un método de azar, a través de una moneda, por ejemplo".

FRESNEDA RELATA QUE en el curso de la investigación⁵ se encontraron testimonios de la creatividad popular para acceder a privilegios de forma fraudulenta, desde la mentira directa, el ocultamiento de bienes como el televisor, la separación temporal de cónyuges para que la mujer pueda declararse jefa de familia, el "préstamo" de niños para hacerlos aparecer como miembros del núcleo familiar y el alquiler de lugares precarios de

habitación para que se aplique la encuesta. Una ilustración riquísima, aunque no se hayan cuantificado sus frecuencias, de la cultura de la trampa, uno de los problemas previstos por Amartya Sen y conocidos desde hace mucho en, por ejemplo, los guetos urbanos de EU.

NO APARECE, POR NINGUN LADO, la panacea que nos quieren hacer creer que son los programas focalizados. En 2000 asistí a una reunión de trabajo en Washington, DC en la cual Emmanuel Skoufias, jefe del equipo de evaluación del Progreso por parte del IFPRI (International Food Policy Research Institute) presentó las conclusiones a la que habían llegado, presentación impugnada constantemente por mis interpelaciones. Mis notas manuscritas de la reunión señalan las siguientes conclusiones por lo que aquí interesa: la agenda de evaluación fue fijada por el Progreso (el evaluado); la focalización por hogares tuvo un impacto muy pequeño, casi despreciable en comparación con haber otorgado beneficios a todos los hogares de las localidades seleccionadas; si se añade el daño que causa la focalización en el tejido social de las comunidades al dividirlos⁶, es evidente que la focalización de hogares debe eliminarse del Progreso. Sobra decir que la focalización de hogares sigue funcionando en el Oportunidades. ¿Para qué se gastan enormes sumas en las evaluaciones si después no se les hace caso?

¹ En 1983, cuando nadie soñaba todavía en el Progreso, en los EU se gastaron 31 mil millones de dólares en transferencias focalizadas vía prueba de medios (Isabel V. Sawhill, "Poverty in the U.S.: Why is it so Persistent?", *Journal of Economic Literature*, vol. 26, 1988, pp.1073-1119)

² Véase Julio Boltvinik y Fernando Cortés, "La identificación de los pobres en el Progreso", en Enrique Valencia, *et al* (coords.), *Los dilemas de la política social*, U de G, ITESO, UIA, México, 2000, pp. 31-61.

³ Es decir, por cada peso que cuesta socialmente *incluir un no pobre* en un programa, el costo de *no incluir a un pobre* cuesta seis o cuatro pesos.

⁴ En el artículo citado en la nota 2 calculamos que el porcentaje de pobres extremos excluidos variaba de 55 a 89.2 por ciento, y que la relación incluidos a excluidos iba desde 1.2 a 1 hasta 8.3 a 1, según la línea de pobreza usada. Aunque estas relaciones cambiaron con la ampliación del programa, seguramente siguen siendo muy altas. Con los ponderadores calculados por Cornia y Stewart resultaría mucho más eficiente que el Oportunidades un programa que beneficiase a todos.

⁵ Su artículo reporta resultados de un proyecto de evaluación del Sisben llevado a cabo por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), de la Universidad Nacional de Colombia

⁶ Conclusiones obtenidas por Michelle Adatto, antropóloga que realizó evaluaciones cualitativas como parte de la evaluación del IFPRI.

jbolt@colmex.mx