

México D.F. Viernes 28 de mayo de 2004

ECONOMIA MORAL

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

Vázquez Mota recibe "un Nobel"

El Banco Mundial premia en Shanghai, por razones ideológicas, al Oportunidades

EL BANCO MUNDIAL y el Banco Interamericano de Desarrollo esta semana entregaron, en Shanghai, a Josefina Vázquez Mota un reconocimiento por el programa Oportunidades, antes Progresá, al que consideran un modelo. La secretaria señaló que tal reconocimiento "es como un Nobel en desarrollo social para México... es un aliento importante". (*El Universal*, 27/5/4, p. A8). La distinción convertirá al programa, a los ojos de muchos, en intocable. Antes de ella las evaluaciones anuales del Oportunidades ya se habían convertido en un ritual sin consecuencias. Realizadas en este gobierno siempre por los mismos grupos académicos, designados sin concurso, las evaluaciones no han incidido en la operación del programa. Uno se pregunta si el Progresá es un modelo porque sus evaluaciones fueron positivas o si éstas son positivas porque ya era un modelo. Este se sigue manejando, en lo fundamental, con el mismo diseño original que tuvo en su arranque, como Progresá, a la mitad del sexenio de Zedillo. Quienes hubieran merecido, en todo caso, recibir la distinción son sus diseñadores originales: Santiago Levy y José Gómez de León (q.e.p.d.). Carlos Rojas y Enrique del Val, secretario y subsecretario de desarrollo social en los primeros años del gobierno de Zedillo, resistieron la puesta en marcha del Progresá porque iba en contra del enfoque del Programa Nacional de Solidaridad, que el primero había echado a andar en la primera mitad del gobierno de Salinas. El mérito político de su puesta en marcha, y de su ampliación posterior, es, por tanto, de Zedillo y de Levy, entonces subsecretario de Presupuesto.

ANTES DE ENTRAR A los contenidos y los problemas del *Oportunidades*, hagamos notar la paradoja central. El Banco Mundial (BM) organiza la conferencia sobre *Estrategias exitosas para la reducción de la pobreza* en la que entrega esta distinción a México, en China, país que ha reducido espectacularmente los niveles de pobreza. Según el Ministro de Finanzas de China, entre 1978 y 2003 se redujo el "número de habitantes que viven en condiciones de *insuficiencia alimentaria* y *de vestido*, de 250 a sólo 29 millones".¹ (Maricarmen Cortés, *Desde el piso de remates*, *Milenio*, 27/5/04, p. 35). El propio BM ha insistido que esta reducción acelerada se explica por el rápido crecimiento de la economía china, resaltando con ello que las estrategias exitosas de lucha contra la pobreza requieren como condición necesaria (aunque no suficiente) el crecimiento económico. En este contexto, premiar un programa como el Oportunidades, que está aislado de la promoción del crecimiento nacional e incluso del fomento a las actividades económicas de los propios pobres, es una incoherencia total del BM, cuyo presidente destacó hace poco el fracaso de México en disminuir la pobreza.

LA ESCASA CAPACIDAD crítica prevaleciente en México hace que la voz de esta columna, en la cual a lo largo de numerosos años he expresado críticas al diseño y operación del Oportunidades², aparezca como una (casi) solitaria voz, acompañada a veces de voces aisladas entre los escasos evaluadores independientes del Progresá y de algunos reportajes críticos en la prensa. Combinando mis críticas y las de algunos evaluadores, se pueden sintetizar las características del laureado programa en los siguientes párrafos:

1. REPRESENTA EL PARADIGMA neoliberal en materia social. Es un prototipo de lo que la ideología neoliberal concibe como la lucha contra la pobreza. Esto sería suficiente para que lo premiara el BM. Su carácter neoliberal se aprecia en los siguientes aspectos: *a)* no interfiere con el mercado, ya que no promueve la actividad económica de los beneficiarios, ni fija precios o salarios; *b)* igualmente, en concordancia con la ideología neoliberal subsidia la demanda (de alimentos y otros bienes básicos), pero no la oferta; *c)* no promueve el fortalecimiento, sino, como veremos, el debilitamiento de las comunidades o de cualquier organización de los pobres; *d)* su población objetivo está constituida sólo por los pobres extremos, concebidos

como formando hogares aislados, pero nunca en comunidad, en concordancia con los principios neoliberales que establecen que la pobreza extrema impide a los individuos "jugar el juego del mercado" y, por tanto, que se cumpla con el principio de igualdad de oportunidades.

2. ES UN PROGRAMA FOCALIZADO, es decir, dirigido sólo a los pobres extremos, en concordancia con otro principio neoliberal: *subsidiariedad*, el cual establece que el Estado sólo debe intervenir cuando la familia o el individuo no son capaces, por sí mismos, de superar la condición de pobreza extrema. Todo programa dirigido a satisfacer necesidades básicas o a abatir la pobreza puede incurrir en dos tipos de error: el de inclusión (incluir alguien que no es pobre en el programa) y el de exclusión (excluir alguien que es pobre del programa). Los *programas focalizados* (como Oportunidades o Liconsa) buscan minimizar el error de inclusión. Su motivación única es lo que he llamado el *síndrome de Slim*, el terror de subsidiar a los ricos. Los *programas universales* (como la educación pública gratuita y los subsidios generalizados a los alimentos), en cambio, buscan reducir a cero el error de exclusión. En Oportunidades, la obsesión de no incluir a nadie que no sea pobre extremo, lleva a la aberración de seleccionar, en el seno de comunidades rurales muy pobres, a una parte de los hogares, dejando fuera a otra parte. En múltiples entrevistas las beneficiarias del programa han señalado: "no sé por qué dejaron fuera a mi vecina, si es tan pobre como yo". Frances Stewart y Andrea Cornia han puesto en evidencia que el costo social de dejar fuera a una persona pobre es entre 4 y 6 veces mayor que el costo social de incluir a una persona que no lo es. Con ello, y la evidencia de los altísimos errores de exclusión observados en los programas focalizados en ocho países, demuestran que *son mejores los subsidios generalizados a los alimentos que los programas alimentarios focalizados*.³ Los errores de exclusión del Progresá son gigantescos, entre otras razones por las incoherencias de su método de identificación de los "pobres extremos".⁴

3. LOS PROGRAMAS FOCALIZADOS son el elemento central de lo que Esping-Andersen ha llamado el modelo liberal o residual del estado de bienestar,⁵ donde los beneficios sólo se otorgan a quien pasa la *prueba de medios*, es decir, el que demuestra que es pobre, carece de medios para su propio sustento. La focalización, que nos venden hoy como panacea, lleva siglos aplicándose en el mundo, desde las leyes de pobres en Inglaterra en el siglo XVI, y es la forma dominante en Estados Unidos, pero no es importante en Europa, donde prevalecen otros modelos de estados de bienestar, mucho más universalistas, basados en derechos universales. Amartya Sen ha dicho, refiriéndose a los beneficiarios potenciales de los programas focalizados:

"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 estos "estruendosos clamores". La naturaleza del problema real de la eliminación de la pobreza difiere de esta visión precisamente porque la gente involucrada actúa y reacciona en respuesta a las políticas dirigidas a la remoción de la pobreza, señala el destacado 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. Algunas de estas investigaciones, señala, pueden ser particularmente repugnantes, tratando a cada solicitante como un criminal potencial. En México este aspecto de la focalización apenas está empezando. 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 Sen llama pequeños potentados. Por ejemplo, en el Oportunidades un ejército de médicos, enfermeras, profesores de escuela, y otros, "ponen la palomita" (certifican asistencia a la escuela, a la clínica o que el hogar cumple las condiciones), sin la cual se pierde o no se obtiene el subsidio; poner la palomita les da un pequeño poder *que es ingenuo pensar que no se usa en provecho propio en formas de corrupción diversas*. En las evaluaciones del Oportunidades ni se ha evaluado la confiabilidad de la información proporcionada por los hogares, por los médicos y los profesores, ni se ha investigado el uso que estos pequeños potentados hacen de su minicuota de poder ni la invasión de privacidad ni la corrupción.

4. DESTRUYE EL TEJIDO SOCIAL. En el informe final de la evaluación cualitativa del Progresá, realizada por Michelle Adatto, titulado *El impacto del Progresá en las relaciones sociales comunitarias*, que formó parte de los trabajos del IFPRI (International Food Policy Research Institute, con sede en Washington), institución contratada por el Progresá para evaluar el programa durante el gobierno de Zedillo, 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" (p.31). Se trata, ni más ni menos, que de una invasión de reglas ajenas individualistas en el seno de comunidades que se manejan con reglas colectivas. El daño realizado es brutal. La autora deriva la recomendación de sustituir la focalización a hogares individuales por un sistema de focalización geográfica o uno de autofocalización. El tomo resumen del informe final del IFPRI no recogió estas conclusiones de Adatto y, desde entonces, han sido ignoradas por la Secretaría de Desarrollo Social y no se le ha hecho caso a su recomendación principal, mostrando así que el asunto de focalización a hogares individualizados es un asunto ideológico y no técnico. Es igualmente ideológico el premio (no Nobel) otorgado por el BM.

¹ El criterio ultraminimalista que está detrás de estas cifras es tan obvio que Maricarmen Cortés, que evidentemente asiste a la reunión en Shanghai, comenta: "Aunque ayer nadie cuestionó públicamente estas cifras tratándose del país anfitrión, sí se señaló en radio pasillo, que en primer lugar la definición de pobreza como la mide el gobierno chino es realmente de insuficiencia alimentaria y que si se considera a quienes viven en extrema pobreza las cifras serían mayores". Los 29 millones que reportan vivir en "pobreza" representan sólo 2.2 por ciento de la población total. Son tan absurdas estas cifras, que China se colocaría como uno de los países menos pobres del mundo.

² De aquí en adelante me refiero al Oportunidades o al Progresá indistintamente, ya que en realidad es un único programa rebautizado durante el gobierno de Fox.

³ Giovanni Andrea Cornia y Frances Stewart, "Subsidios alimentarios: dos errores de focalización", *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 6, junio de 2003, pp. 563-573.

⁴ Véase Julio Boltvinik y Fernando Cortés, "La identificación de los pobres en el Progresá", en Enrique Valencia *et al.* (coords.) *Los dilemas de la política social*, Universidad de Guadalajara, ITESO y UIA, México, 2000, pp.31-61.

⁵ Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge, Reino Unido, 1990.

jbolt@colmex.mx