

Viernes 4 de febrero de 2005

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

AMLO y el modelo focalizado

● La izquierda debe preferir subsidios generalizados a la focalización individualista para apoyar al pobre

EN SU LIBRO *Un proyecto alternativo de nación* (Grijalbo, 2004), Andrés Manuel López Obrador propone, tal como señalé en la entrega anterior de esta columna (28/1/05), un *Programa Nacional de Desarrollo Social* como elemento central de su política "para atacar y detener la pobreza en las zonas y regiones urbanas y rurales con mayor atraso y marginación" (p. 81). Para hacerlo plantea la necesidad de ordenar las "regiones de trabajo en *unidades territoriales* -en el caso de las áreas urbanas- y en *microrregiones* -en las áreas rurales- lo que permitiría, en ambos casos, la *identificación de la población objetivo* para dirigir las acciones con un *criterio focalizado*" (p. 84).

AMLO PLANTEA LA *focalización territorial* que puede contrastarse con la *focalización individualista*, que selecciona personas u hogares. En la focalización territorial, los beneficiarios de los programas son, en principio, todos los habitantes de la unidad territorial seleccionada, mientras en la focalización individualista la población beneficiaria es una parte de la población de esas unidades territoriales, pero puede incluir (dependiendo de los procedimientos de selección) población que vive fuera de ellas.

SI NOS SITUAMOS dentro del paradigma de la focalización (que como planteé en la entrega anterior corresponde a uno de los tres modelos de Estado de bienestar, al menos universalista y menos "izquierdista" de los modelos, el llamado modelo residual o liberal, cuyo prototipo es EU), y no del universalismo,¹ veremos que cada uno de estos tipos de focalización tiene ventajas y desventajas. La más importante de la focalización territorial es que no destruye el tejido social de las comunidades, como ocurre con la individualista, según se ha observado en el Progreso/Oportunidades.² Sin embargo, la desventaja mayor de la focalización territorial o geográfica es que *excluye a los pobres que viven en zonas que no son las más atrasadas y marginadas*. En un ejercicio de esta naturaleza a nivel nacional, la mayor parte de los pobres de la ciudad de México, de Monterrey y Guadalajara, por ejemplo, quedarían excluidos. Las tres mayores desventajas de la focalización individualista son los daños al tejido social, la creación de pequeños o grandes potentados y el hecho de que nunca se alcanza el propósito de incluir *sólo a los pobres y a todos los pobres*. ¿Existe una alternativa a la focalización? ¿Cuál debería ser la postura de la izquierda?

SE NOS HA QUERIDO vender como la mejor solución el modelo focalizado de combate a la pobreza, en el cual reciben transferencias (o apoyo) del Estado sólo aquellos que prueben no tener medios para sus necesidades argumentando que es más eficiente porque no se otorgan apoyos a quienes no los necesitan. Conviene analizar estos argumentos críticamente. Todos los programas dirigidos a los pobres, como se verá en las referencias que siguen, cometen inevitablemente alguno de los dos errores (exclusión o tipo I, e inclusión o tipo II). En los programas focalizados se intenta solamente prevenir el error tipo II o de inclusión, y por ello se termina incurriendo en el primer tipo de error; al evitar el "dispendio" de beneficiar que quien no lo necesita, se afecta a muchos pobres.

AMARTYA SEN DEFINE así los términos del problema:

Ver los objetos focalizados como *pacientes* y no como *agentes*, puede menoscabar el propósito de erradicar la pobreza de muy diversas maneras [...] El punto teórico a favor de 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 de 'focalizar y dejarse de tonterías' ven el problema de la erradicación de la pobreza".³

LA NATURALEZA DEL problema real de la eliminación de la pobreza difiere de esta visión, dice Sen, precisamente porque la gente involucrada actúa y reacciona en respuesta a las políticas dirigidas a la remoción de la pobreza. Si el subsidio está dirigido a los pobres, identificados por un criterio específico, aquellos que no lo cumplen pueden pretender lo contrario proporcionando información inexacta, añade. 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. Al intentar prevenir el error de inclusión, algunos errores de exclusión se cometerán sin duda, concluye. Esto llega a niveles muy altos en el Oportunidades (antes Progresas).⁴

CUALQUIER SISTEMA de focalización, señala Sen, involucra premios discriminantes en los cuales algunas personas, típicamente funcionarios gubernamentales, juzgan las solicitudes de los aspirantes a beneficiarios. El problema es no sólo la pérdida de privacidad, sino también los costos asociados de los programas de investigación y de vigilancia. Algunas de estas investigaciones, explica ese autor, pueden ser particularmente repugnantes tratando a cada solicitante como un criminal potencial. En México este aspecto de la focalización se está haciendo evidente, pues en la incorporación urbana al Oportunidades se hace una visita domiciliaria para verificar la información proporcionada por el solicitante. El otro punto importante es la creación de pequeños potentados. Por ejemplo, en Oportunidades un ejército de médicos, enfermeras y profesores de escuela son los que "ponen la palomita" (certifican asistencia a la escuela y a la clínica), sin la cual se pierde el subsidio, lo que les da un poder que es ingenuo pensar que no se usa en provecho propio.

CORNIA Y STEWART⁵ analizaron programas alimentarios (tanto focalizados como subsidios universales) en ocho países (incluido México) de Asia, Africa y América Latina, y entre sus conclusiones destaca que los subsidios universales tienen altos errores de inclusión y bajos errores de exclusión y que mejoran la distribución del ingreso. Los programas focalizados tienen importantes errores de exclusión y errores de inclusión menores que los programas 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 aproximación a una valoración de los errores de exclusión, que no se toman en cuenta en la evaluación de estos programas. Muestran que las ordenaciones de mejor a peor de los programas alimentarios dentro de cada uno de los ocho países varían así: cuando sólo se ordenan los programas según los errores de inclusión, los programas focalizados son siempre mejores que los universales; cuando sólo se valoran los errores de exclusión, los subsidios generalizados son siempre mejores; cuando ambos se valoran los resultados dependen de varios factores, entre ellos el ponderador de cada error. Para acotar el rango de valores de los ponderadores de ambos tipos de error, los autores exploran amplia bibliografía sobre dos relaciones: la que existe entre la nutrición de la población adulta y su productividad laboral inmediata y la que existe entre la desnutrición infantil y la productividad laboral cuando son adultos. Aunque los autores no precisan el orden de magnitud final de los ponderadores de los errores de exclusión en relación con los errores de inclusión, el que se infiere de sus datos es de 6 a 1 para los programas de apoyo alimentario a la infancia y una media por arriba de 4 para los programas de apoyo alimentario a adultos que trabajan, lo que sitúa a los subsidios generalizados como mejores. En las conclusiones señalan: "los resultados preliminares sugieren que la focalización puede generar elevados costos de bienestar y eficiencia [...] En virtud de tales costos, la mejor manera de lograr el doble objetivo de llegar al mayor número posible de pobres al tiempo de minimizar las filtraciones estriba en recuperar una parte o la totalidad de las derivados de la cobertura excesiva mediante diversas medidas impositivas directas e indirectas".

OSCAR FRESNEDA, al analizar los *errores* de inclusión y exclusión en el sistema de focalización de subsidios a la salud en Colombia, concluyó que se obtienen muy pequeños errores de inclusión, pero *muy altos errores 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, los errores de exclusión son "mucho más graves que los de inclusión. Significan una negación, en la práctica, de derechos y servicios iguales para quienes tienen semejantes condiciones". Fresneda relata testimonios de la creatividad para acceder a beneficios 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.⁶ Una ilustración riquísima, aunque no se hayan cuantificado sus frecuencias, de algunos de los problemas previstos por Amartya Sen.

LA IZQUIERDA DEBE asumir la conclusión de Cornia y Stewart: el único camino para apoyar la alimentación (y otras necesidades) *de todos los pobres* son los subsidios generalizados, hoy estigmatizados por los neoliberales (la atención a la salud gratuita y la pensión a los adultos mayores en el Distrito Federal son subsidios generalizados). Después de 40 años de programas focalizados a los pobres en EU, Sheldon y Sandra Danzinger, de la Universidad de Harvard, señalaron en un seminario reciente en el ITESM, en Monterrey, que la pobreza no se había abatido.

¹ Como planteé en la entrega anterior, AMLO se sitúa pragmáticamente entre un modelo universalista (por ejemplo, en atención a los adultos mayores y a la salud) y uno focalizado (en todos los temas de pobreza).

² Véase al respecto: Michelle Adatto, "Programas de transferencias monetarias condicionadas: beneficios y costos sociales", en Julio Boltvinik y Araceli Damián, *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*, Siglo XXI editores, México, 2004, pp. 348-363. En este mismo volumen, véase Julio Boltvinik, "Las políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El Progreso/Oportunidades" (pp. 315-347). Adatto cita la opinión de un médico que ella entrevistó y que dice que las no beneficiarias se niegan a participar en las actividades comunitarias: "ellas dicen mientras no reciba la ayuda, no participa en las faenas... Hay una división entre Progreso y no Progreso". (pp. 359-360). Adatto cita aprobatoriamente una evaluación del CIESAS que encontró "que pueden existir problemas sociales inherentes a la introducción de la focalización de hogares en comunidades con ideas diferentes en cuanto a cómo distribuir los recursos en su seno, ya que las comunidades rurales e indígenas poseen sistemas igualitarios de redistribución relacionados con mecanismos de control social y Progreso estaba alterando este sistema, llevando a la fragmentación y al conflicto social en el seno de las familias extendidas, entre familias dentro de las comunidades y entre las promotoras y las no beneficiarias". CIESAS, "Acercamiento etnográfico y cultural sobre el impacto del programa Progreso en doce comunidades en seis estados de la República" (1998, borrador). Adatto recomienda pasar a la focalización geográfica, reconociendo una limitación de ésta que se discute más adelante en el texto.

³ Amartya Sen, "La economía política de la focalización", *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 6, junio de 2003. pp. 555-562; p. 555-556.

⁴ 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..

⁵ Giovanni Andrea Cornia y Frances Stewart, "Subsidios alimentarios: dos errores de focalización", *Comercio Exterior*, vol. 53, núm, 6, junio de 2003, pp. 563-573.

⁶ Oscar Fresneda, "El sistema de selección de beneficiarios y el régimen subsidiado de salud en Colombia", *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 6, junio de 2003, pp. 574-586.

jbolt@colmex.mx