

<http://www.jornada.unam.mx/2005/11/04/036o1eco.php>

Viernes 4 de noviembre 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

Desastre en el Oportunidades

● Incluye a 1.6 millones de no pobres, al mismo tiempo que excluye a 3.2 millones de pobres

LOS PROGRAMAS FOCALIZADOS a los hogares o personas en pobreza extrema constituyen el elemento esencial del modelo neoliberal en materia social. Como he señalado en múltiples ocasiones en Economía Moral, la ideología neoliberal en materia social se funda en los planteamientos de Friedrich Hayek, padre fundador de esta corriente, ahora dominante. El neoliberalismo, heredero del liberalismo, mantiene también que la interferencia del Estado, de sindicatos y otras instituciones contrarias a la "competencia perfecta" son las causas de todos los males en materia económica. En esta ideología sólo hay dos excepciones a la no intervención del Estado: los bienes públicos (definidos como aquellos de los cuales no es posible excluir a nadie, como defensa y administración de justicia) y el apoyo a los pobres extremos, definidos como las personas que sin apoyo externo no podrían competir en el mercado y, por tanto, no tendrían acceso a la "igualdad de oportunidades" que, para los neoliberales, es uno de los dos valores más altos, junto con la libertad. Por ello, en la política social neoliberal el apoyo a los pobres extremos para que puedan jugar el juego del mercado es central.

EL OPORTUNIDADES, QUE nació como Progresas durante el gobierno de Zedillo, es la expresión más elaborada de este enfoque en México, y el Banco Mundial lo ha convertido en paradigma para el mundo subdesarrollado. En la apología de estos programas el argumento de la eficiencia en el uso de los recursos es central. Sus defensores sostienen que, dado que los recursos públicos son muy limitados, es indispensable canalizarlos sólo a los pobres extremos. Aunque en México no se han atrevido a tanto, doctrinariamente, como se vio en Chile durante la dictadura de Pinochet, para el neoliberal incluso las escuelas primarias y secundarias deberían ser gratuitas sólo para los pobres extremos. Todo gasto público que conlleve un subsidio a la población debería ir dirigido solamente a los pobres extremos. Los pobres no extremos quedan excluidos, al igual que los no pobres.

CUANDO SE FOCALIZA hacia hogares en pobreza extrema se generan dos tipos de errores: de inclusión, que consiste en otorgar los beneficios a hogares que no son pobres extremos; y de exclusión, que se fundamenta en no otorgar los beneficios a hogares que sí son pobres extremos. Los neoliberales ignoran los errores de exclusión y en la defensa de la focalización sólo argumentan que los programas focalizados reducen al máximo los errores de inclusión. Como han argumentado con fuerza Andrea Cornia y Frances Stewart, cuando se toman en cuenta ambos errores los programas focalizados de apoyo alimentario resultan menos eficientes que los subsidios universales. Es decir, que inclusive de acuerdo con el exclusivo criterio de eficiencia, estos programas no cumplen con su promesa.

HOY MUESTRO QUE, en el caso de Oportunidades, los errores de ambos tipos son gigantescos. Con base en la más reciente Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), de 2004, he elaborado conjuntamente con la doctora Araceli Damián, profesora-investigadora de El Colegio de México, el cuadro que se anexa. Como se aprecia, del total de 25.85 millones de hogares que según la ENIGH2004 había en el país en el tercer trimestre de 2004, 3.47 millones, 13.4 por ciento, eran beneficiarios del Oportunidades. Al mismo tiempo, aplicando el "concepto" de pobreza de capacidades -y utilizando la metodología oficial definida por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedeso) y su Comité Técnico-, que la propia institución ha definido como la población objetivo del programa Oportunidades, había en el país 5.08 millones de hogares en situación de pobreza de capacidades. Con base en esta cifra, justamente, la Sedeso decidió expandir la cobertura del Oportunidades hasta 5 millones de hogares, cobertura que se alcanzó a finales de 2004 y se mantuvo sin cambio en 2005. Igualmente, en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2006, el Ejecutivo federal plantea mantener dicha cobertura. Ya no se plantean expansiones porque se sostiene que se da cobertura total a todos los pobres de capacidades del país y sólo a ellos. Así lo dice la presentación en diapositivas con la que la Sedeso está divulgando su nuevo planteamiento para el programa: el otorgamiento de un apoyo monetario de 250 pesos mensuales a los adultos mayores de 70 años: "prácticamente a la totalidad de los que viven en pobreza de capacidades". Esta afirmación implica que los errores de inclusión y de exclusión son ambos cero, que el programa tiene una eficiencia de 100 por ciento.

### Oportunidades. Beneficiarios según pobreza de capacidades. 2004

	Hogares			(% vertical)		(% horizontal)	
	No benef.	Beneficiarios	Total	No benef.	Benefic.	No benef.	Benefic.
<b>Nacional</b>							
Pobres	3,249,172	1,832,124	5,081,296	14.5	52.7	63.9	36.1
No pobres	19,121,144	1,642,641	20,763,785	85.5	47.3	92.1	7.9
Total	22,370,316	3,474,765	25,845,081	100.0	100.0	86.6	13.4
<b>Urbano</b>							
Pobres	2,361,688	531,411	2,893,099	12.5	48.8	81.6	18.4
No pobres	16,470,204	557,711	17,027,915	87.5	51.2	96.7	3.3
Total	18,831,892	1,089,122	19,921,014	100.0	100.0	94.5	5.5
<b>Rural</b>							
Pobres	887,484	1,300,713	2,188,197	25.1	54.5	40.6	59.4
No pobres	2,650,940	1,084,930	3,735,870	74.9	45.5	71.0	29.0
Total	3,538,424	2,385,643	5,924,067	100.0	100.0	59.7	40.3

LA JORNADA

LA EFICIENCIA REAL es muy baja, sin embargo, como lo muestra el cuadro. De los 3.47 millones de beneficiarios del programa en todo el país, 1.64 millones no eran pobres de capacidades. Es decir, el error de inclusión es de 47.3 por ciento, casi de 50 por ciento. El programa clasificó mal a uno de cada dos beneficiarios. Este es el error que los programas focalizados deben reducir al mínimo. Es decir, el Oportunidades ni siquiera califica como un programa que hace bien lo que se supone debe hacer bien el tipo de programas a los que pertenece. Pero no se crea que esta deficiencia se manifiesta sólo en el medio urbano. También en el rural, donde parecería difícil cometer errores de inclusión, se habían introducido en el programa 1.08 millones de hogares rurales que no eran pobres de capacidades, un error de inclusión de 45.5 por ciento. En el medio urbano el error de inclusión rebasa la mitad: 51.2 por ciento. Otra manera de expresar este error es haciendo notar que 29 por ciento de los no pobres (de capacidades) del medio rural fueron incluidos como beneficiarios.

LOS ERRORES DE EXCLUSION son todavía más altos. A escala nacional, 63.9 por ciento de los pobres de capacidades, 3.25 millones de hogares, estaban excluidos de los beneficios del programa, cifra que llegaba a niveles de escándalo en el medio urbano, donde 81.6 por ciento de los pobres de capacidades, 2.36 millones, estaba excluido. Incluso en el medio rural, donde la cobertura era ya mucho más alta al levantarse la ENIGH2004, el error de exclusión era de 40.6 por ciento, involucrando a 0.9 millones de hogares.

EL LECTOR NOTARA también que la cobertura del Oportunidades en el tercer trimestre de 2004 (probablemente antes de la incorporación masiva efectuada en los últimos meses de dicho año) era superior a 100 por ciento en el medio rural. En efecto, mientras según la ENIGH2004 había 2.19 millones de hogares pobres de capacidades en el medio rural, la cobertura llegaba ya a 2.39 millones: 200 mil hogares por arriba de la población objetivo. Esta situación empeoró muchísimo, ya que de acuerdo con el quinto Informe de Fox la cobertura rural actual es de 3.45 millones, mientras la pobreza de capacidades, según se desprende de las últimas dos ENIGH, viene bajando. De esta manera, en 2005 debe haber una sobrecobertura del programa de alrededor de 1.5 millones en el medio rural (poco menos de 2 millones de hogares pobres contra una cobertura de 3.45). En el medio urbano (que incluye aquí lo que Sedeso llama suburbano), por el contrario, la expansión del programa durante los últimos meses de 2004 (que sólo fue de poco más de 300 mil hogares) habría disminuido el error de exclusión levemente, pero habría mantenido en números relativos el de inclusión y lo habría aumentado en números absolutos.

SEDESO NO PUEDE esgrimir como defensa ante este panorama de hecatombe en su programa estrella, que después de la ENIGH2004 se corrigieron las cosas. No es así, y no puede ser así por múltiples razones, que son las mismas que explican este desastre focalizador. De ellas, al haberse agotado el espacio, sólo puedo analizar una. El método con el cual Oportunidades identifica a sus beneficiarios es radicalmente distinto que el definido, de manera mixta, entre la Sedeso y su Comité Técnico. Mientras éste utiliza como único indicador el ingreso corriente por persona de los hogares, Oportunidades identifica a sus beneficiarios mediante un procedimiento estadístico denominado "análisis discriminante", que se aplica a múltiples indicadores que no incluyen el ingreso corriente. Según lo poco que ha trascendido del procedimiento exacto, los cuatro indicadores que mayor ponderación tienen son la posesión en el hogar de refrigerador, baño con agua y lavadora, así como la calidad de derechohabiente de alguna institución de seguridad social de sus miembros hogar. En próxima entrega mostraré la asociación, según la ENIGH2004, entre estos indicadores y la calidad o no de beneficiarios de los hogares, con lo cual se mostrará que, inclusive en sus propios términos, el procedimiento de focalización del Oportunidades resulta inadecuado. También expresaré las otras razones del desastre focalizador.

LO MOSTRADO ES GRAVE. Sumamente grave. De aplicarse una revisión correcta del padrón de beneficiarios, en términos de la propia Sedeso, tendrían que ser eliminados de éste al menos 2 millones de hogares. ¿Qué debe hacerse? ¿Se debe seguir asignando un presupuesto gigantesco (35 mil millones de pesos para 2006) a un programa tan deficiente en sus propios términos? [jbolt@colmex.mx](mailto:jbolt@colmex.mx)