

Economía Moral

20 años del Progresas-Oportunidades-Prospera (POP). Hora de decidir su futuro/ VI

Evaluación crítica del método de identificación de beneficiarios en el Progresas

Julio Boltvinik

	Líneas de pobreza extrema			LP	
	Progresas	Levy	Levy Corregido***	Cepal	Cepal
millones de personas					
1. Universo de Pobres Nacional	13.6	18.8	36.5	27.1	56.5
2. Universo de pobres rural (menos de 2,500)	9.1	11.6	17.9	12.9	19.9
3. Universo de pobres urbanos excluidos (+ de 2,500)	4.5	7.2	18.6	14.2	36.6
4. Población incluida con criterios y LPE-Progresas*	6.1	6.1	6.1	6.1	6.1
5. Estimación pobres rurales excluidos**	3.0	5.5	11.8	6.8	13.8
6. Suma pobres excluidos (3+5)	7.5	12.7	30.4	21.0	50.4
Porcentajes y proporciones					
7. % de exclusión (6/1)(100)	55.1	67.6	83.3	77.5	89.2
8. Relación excluidos/ incluidos (6/4)	1.23	2.08	4.98	3.44	8.26
9. Población en localidades rurales que no son de muy alta ni alta marginación				9.9	

*Sin aplicar el análisis discriminante, en localidades seleccionadas de alta o muy alta marginación. **Pobres extremos que habitan en localidades rurales que no son de muy alta o alta marginación; en Progresas se calcularon como el 30% de los 9.9 millones que las habitan (renglón 9); En los demás casos, es la diferencia entre los pobres rurales totales, menos los incluidos (renglón 2 menos renglón 4). *** Usando factor de expansión de 2, del costo de la canasta alimentaria, en vez de 1.25 que usa Levy

En su inicio, el Progresas limitó su campo de acción al medio rural:

[identificó] “su población objetivo con un procedimiento de tres etapas: a) Acota su población objetivo (PO) a los habitantes del medio rural. b) Dentro de este medio, lo vuelve a acotar a las localidades de muy alta y alta marginación que cumplan con ciertos requerimientos en relación con el equipamiento escolar y de atención a la salud. c) Por último, selecciona en estas localidades los hogares en pobreza extrema (PE) mediante una identificación inicial con base en una línea de pobreza extrema (LPE), la cual se corrige a través de la técnica estadística del análisis discriminante... Por tanto, su PO [en 1997-99] la conforman los miembros de los hogares en PE que habitan en localidades rurales de muy alta o alta marginación y que están a cierta distancia del

equipamiento escolar y de atención a la salud. En esta definición de PO no basta ser PE, se requieren muchas más condiciones para [ser beneficiarios]” (Julio Boltvinik y Fernando Cortés, La identificación de los pobres en el Progresas en E. Valencia, M. Gendreau y A.M. Tepichin, Los dilemas de la política social, UdeG, UIA, Iteso, Guadalajara, 2000, pp. 31-61).

La primera y segunda etapas constituyen focalización territorial; la tercera, focalización individual. Me centraré en la tercera etapa. En ella se eligen los hogares beneficiarios usando una línea de pobreza extrema (LPE) y la técnica estadística del análisis discriminante (AD). Una vez que el POP definió la LPE, con el contradictorio procedimiento que expliqué en la entrega del 27/10/17, se divide la población en dos porciones: los hogares, y sus integrantes, que

tienen un ingreso menor a la LPE se consideran, provisionalmente, en PE; y los que tienen un ingreso por arriba de la LPE se consideran no PE (NPE). Con esta división provisional se construye, usando el AD, un perfil medio de cada grupo construyendo una variable multidimensional, llamada Z, que es una media ponderada de las variables discriminantes (VD). Estas VD deberían ser variables del nivel de vida (NV) o de necesidades básicas insatisfechas (NBI) para que el método tuviese consistencia conceptual, pero sus autores eligieron un grupo de variables heterogéneas, muchas de las cuales no expresan NV (como índice de dependencia, número de niños entre 0 y 11 años, ocupación del jefe del hogar, presencia de discapacitados). Estas listas heterogéneas se suelen derivar de la no distinción entre variables constitutivas (VC) y explicativas (VE). Para medir el NV deben usarse sólo VC; para explicarlo, sólo VE. Si las mezclamos, ni medimos ni explicamos. Pero la razón estadística no distingue entre ellas. Los ponderadores de las VD son determinados por el modelo para maximizar la distancia estándar entre las medias de los pobres, ZP, y la de los no pobres, ZNP. Cada familia se clasifica en el grupo respecto de cuya Z guarde menor distancia. A este método le llamo normas de NBI reveladas, o umbrales objetivos de NBI, porque la LPE se usa sólo para revelar tales perfiles. En mis tipologías de métodos de medición de la pobreza, lo he clasificado como:

“...un método combinado semi-normativo de medición de la pobreza... Además, lo podemos llamar el método de umbrales objetivos de NBI. [He] clasificado los métodos existentes, en 1) normativos, no normativos y semi-normativos. [Los] normativos son aquellos que definen un umbral o un conjunto de umbrales sobre la base de una noción de un nivel de vida mínimo aceptable que luego se compara con la situación observada del hogar. Por no normativos entiendo aquellos que, o bien

definen un umbral desconectado de cualquier noción de vida mínimamente aceptable, o no definen un umbral ex-ante; 2) los he clasificado en tres grupos: a) directos, o de necesidades básicas insatisfechas (NBI), que observan directamente la (in)satisfacción de NB y que conllevan un concepto fáctico (satisfacen/no satisfacen). b) Los indirectos, que a partir de los recursos/ingresos de que disponen los hogares, definen los hogares pobres como los que tienen recursos/ingresos insuficientes para satisfacer las NB... son los métodos de línea de pobreza (LP) y conllevan un concepto potencial de (in)satisfacción de NB (pueden/ no pueden satisfacer). c) Los combinados, que de una u otra manera se apoyan tanto en NBI como en LP. Casi todos los métodos combinados son plenamente normativos... verifican tanto NBI como la situación de los ingresos del hogar, haciendo explícitos los umbrales normativos en ambas dimensiones. En el Progreso, que clasifico como método combinado, la primera diferencia que aparece es la ausencia de umbrales normativos, lo que me ha llevado a calificar el procedimiento como semi-normativo. Salvo las variables dicotómicas, en las que inevitablemente está implícito un umbral normativo, que sin embargo no se asume como tal (por ejemplo, tener refrigerador supone la norma implícita de que se debe tener uno, de otra manera por qué incluirlo, y no incluir, por ejemplo, tener helicóptero), en las variables continuas o las que tienen varias opciones de respuesta, no hay umbral definido. Cuando se clasifica, sin embargo, como pobre a un hogar cuya Z tiene menor distancia de Z_p que de Z_{np} , se está definiendo implícitamente un vector normativo, al que podríamos llamar ZLP, que se encuentra a igual ‘distancia’ de los vectores de ambos grupos. Sin embargo, este vector normativo es implícito, sin definir explícitamente umbrales en cada necesidad, y es un resultado empírico de la realidad de los PE y NPE por ingresos, tal como estos dos grupos se conforman con la LPE elegida...

Concluimos que, aunque en apariencia en el procedimiento del POP la clasificación final resultaría tanto del método de LP como del ejercicio con las VD, en realidad la función única del ingreso es revelar la Z_p , la Z_{np} y la ZLP. Una vez reveladas, es sólo la situación captada por las VD la que determina quién es y quién no, PE. Sin embargo, el nivel de las Z está determinado por la LPE utilizada. Se desprenden de aquí dos conclusiones: 1) El procedimiento del Progresá es el inverso del de Townsend-Gordon. Si éstos utilizan los puntajes de privación de NBI para descubrir la línea de pobreza objetiva, Progresá usa la LPE para descubrir el umbral objetivo de NBI, la ZLP, que separa la PE de la NPE. Sin embargo, esto lo hace POP sin percatarse plenamente de ello y de una manera contradictoria e insuficiente. La LPE se elige sin mayor justificación, en contraste agudo con Townsend (Poverty in the United Kingdom, Penguin Books, 1979) ... [por lo cual hacen] que una LP prácticamente arbitraria revele el perfil (sobre un conjunto de indicadores) que objetivamente demarca la pobreza. 2) El procedimiento ortodoxo del AD supone clasificar primero a los que, sin duda, son PE y NPE, dejando un grupo intermedio de casos dudosos sobre los que se aplica, entonces, el AD para definir a qué grupo pertenecen. Para ello resulta necesario usar un abanico de LPEs, que los casos no dudosos de PE sean los que tengan ingresos inferiores a todas las LPE y, simétricamente, los casos de NPE identificados con certeza sean los que tengan ingresos por arriba de todas las LPE. Los casos dudosos serían aquellos cuyos ingresos están arriba o abajo de algunas LPE, pero no de todas. Al usar Progresá una sola LPE, y al ser ésta la más baja de las usadas en el país, se reduce a cero el número de casos dudosos... pero no ocurre lo mismo con los NPE, ya que entre éstos habrá muchos que no lo serían con otras LPEs. De haberse usado el procedimiento ortodoxo, los PE habrían sido los mismos y la Z_p sería también la misma, pero los NPE habrían tenido un ingreso medio

más alto y su Z_{np} , denotémosla Z'_{np} , habría tenido valores también más altos; es decir, habría estado más distante de la Z_p que Z_{np} . Su distancia a Z'_{np} será siempre mayor que su distancia a Z_{np} . Por tanto, aumentará el n° de hogares clasificados como PE. Es decir, el que el POP use la LPE más baja en vez de un abanico de LPEs, lleva a la conclusión de que está subestimando los hogares en PE en las localidades seleccionadas y, por un error de procedimiento, se están excluyendo hogares en PE de los beneficios del programa incluso en las localidades seleccionadas” (Boltvinik y Cortés, op.cit. extractos de pp. 39-46; he puesto en primera persona algunas frases para no referirme a mí mismo en tercera persona).

En el cuadro reproduzco, del escrito citado, los cálculos de los excluidos por el POP. Tanto cuando éste se amplió al medio urbano, como cuando se adoptaron métodos oficiales de medición de la pobreza en México, el procedimiento descrito tendría que haberse adaptado, lo cual no sucedió en ninguno de los casos.

julioboltvinik.org

julio.boltvinik@gmail.com