

Economía moral

Veinte años del Progres-Opportunidades-Prospera (POP). Hora de decidir su futuro/ X

El otro error de Santiago Levy: suponer que la focalización eficiente era viable

Julio Boltvinik

El 27 de febrero del 2000 escribí en *Economía moral* que Santiago Levy (SL) creyó (a falta de información suficiente) que el coeficiente de Engel (E, proporción de su ingreso gastado en alimentos) de los pobres extremos (PE) era de 0.8, por lo que calculó la línea de pobreza extrema (LPE) multiplicando el costo de la canasta alimentaria por 1.25 ($1.25 = 1/0.8$):

“En la elección de grupo [de referencia] para elegir E hay dos posturas. La del Banco Mundial y de SL es elegir los deciles más pobres. La de la Cepal es elegir el decil de menores ingresos entre aquellos que cumplen con el requisito de gastar en alimentos una cantidad igual o mayor que el costo de la canasta alimentaria. En el primer caso, E sería 0.5. En el segundo caso, es el decil seis el primero que tiene un gasto en alimentos superior al costo de la canasta alimentaria usada por SL, por lo que habría que elegir su E, que es igual a 0.42. Por tanto, el E adecuado para aplicar la definición de PE de SL es 0.5 o 0.42, lo que significa que la LPE, de acuerdo con la propia definición de SL, debería resultar de multiplicar el costo de la canasta alimentaria por 2 o por 2.4 [$2 = 1/0.5$; $2.4 = 1/0.42$], y no por 1.25 como él lo hizo SL. Este es el error de Levy. Sus dos conclusiones básicas, que la pobreza extrema (PE) es predominantemente rural y que afecta a una proporción pequeña de la población, y las implicaciones de política que de aquí se derivan, estaban sustentadas en este error”. [Los cálculos de PE los llevó a cabo Levy

en Poverty Alleviation in Mexico, 1991, Banco Mundial; publicado en español como La pobreza en México, en Félix Vélez (compilador), La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla, ITAM-FCE, 1994).

Este error original de Levy (que él no quiso corregir, aunque la información estuvo disponible poco después) y sus dos conclusiones, falsas ambas como lo mostré en la entrega de *Economía moral* citada, explican que después, siendo subsecretario de Hacienda con Ernesto Zedillo, haya promovido un programa focalizado (lo que sería acertado para llegar a una proporción pequeña de la población concentrada en el medio rural) y haya eliminado todos los subsidios generalizados que beneficiaban, sobre todo, a los habitantes del medio urbano donde, según su error, habría muy poca PE (10 por ciento de la población urbana). Así nació el Progres-Opportunidades-Prospera como un programa de transferencias focalizadas a los PE en localidades rurales de muy alta y alta marginación. Pero Levy es un individualista. Piensa que hay que apoyar a los hogares, no a las comunidades, y sus datos le dicen que la incidencia de la PE en el medio rural es sólo 37.2 por ciento en 1984. Por tanto, hay que seleccionar a los hogares en PE, incluso en el medio rural; hay que focalizar a los hogares en PE. Aquí vino el otro error de Levy: suponer que la focalización eficiente, con bajos errores de focalización, era viable. Al parecer no había

leído con atención a los autores que advertían que en todos los programas focalizados había siempre muy altos errores de focalización. En particular, no parece haber leído los importantes artículos al respecto incluidos en *Public Spending and the Poor. Theory and Evidence*, editado por D. van de Walle y K. Nead, Banco Mundial, 1995. Este libro es anterior a la puesta en marcha del Progreso (1997), de tal manera que el subsecretario Levy no tiene excusa para no haberlo leído.

El primer artículo del libro (Economía política de la focalización) es de Amartya Sen:

“Concebir los objetos de la focalización como pacientes y no como agentes, puede menoscabar el propósito de erradicar la pobreza [...] El punto teórico que sustenta 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 [esta] buena estrategia... 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”. (Cito la versión en español de Comercio Exterior, junio 2003, pp. 555-556)

Cuadro 1. Errores de Exclusión (EE) e Inclusión (EI) en el POP, 2014, Nacional. Población objetivo: en PE* (Con ingresos menores a la LBM, línea de bienestar mínimo del Coneval). Millones de personas

	PE	No PE	Sumas
Beneficiarios	12.9	13.1 (EI)	26.0
No Beneficiarios	14.7 (EE)	79.2	93.9
Sumas	27.6	92.3	119.9

*PE: pobreza extrema

Cuadro 2. Errores de Exclusión (EE) e Inclusión (EI) en el POP, 2014, Rural. Población objetivo: en PE* (Con ingresos menores a la LBM, línea de bienestar mínimo del Coneval). Millones de personas

	PE	No PE	Sumas
Beneficiarios	7.6	6.8 (EI)	14.4
No Beneficiarios	3.1 (EE)	10.4	13.5
Sumas	10.7	17.2	27.9

*PE: pobreza extrema

G. A. Cornia y F. Stewart, en el mismo libro (capítulo 13), analizaron programas alimentarios, tanto focalizados como subsidios universales o generalizados (dirigidos a toda la población) en ocho países (incluido México) y concluyeron que los subsidios universales tienen altos errores de inclusión (EI, beneficiar a quien no lo necesita) y bajos errores de exclusión (EE, excluir a quien sí lo necesita) y que mejoran la distribución del ingreso. Los programas focalizados, en contraste, tienen altos EE, y menores EI que los universales. Por tanto, cuando se ordenan los programas según los EI, los programas focalizados son siempre mejores que los universales; cuando sólo se valoran los EE los subsidios generalizados son siempre mejores; cuando ambos errores se valoran los resultados dependen, sobre todo, del ponderador (peso relativo) que le demos a cada error. Además de destacar la importancia de considerar ambos tipos de errores, otra contribución de los autores es su valoración aproximada de los EE. Los autores usan relaciones de seis a uno, o de cuatro a uno, entre un EE y un EI, situando así el costo

de bienestar (el hambre de las personas necesitadas y excluidas) muy por arriba del costo de subsidiar a una persona no necesitada. [El escrito de Cornia-Stewart se publicó en español en el número de *Comercio Exterior* ya citado]. Como ha dicho Óscar Fresneda, los EE son “mucho más graves que los EI. Significan una *negación, en la práctica, de derechos y servicios iguales para quienes tienen condiciones semejantes*”. (El sistema de selección de beneficiarios y el régimen subsidiado de seguridad social en Colombia, en Boltvinik y Damián (coords.), *La pobreza en México y el mundo*, Siglo XXI editores).

SL no hizo caso de estas advertencias. Los resultados de la focalización en el POP, como era de esperarse, no son buenos. *Demuestran el nuevo error de Levy*. En los dos cuadros incluidos se expresa la situación. En el Cuadro uno se presentan los errores de exclusión (EE) e inclusión (EI) en el POP en 2014 a escala nacional. De acuerdo con las reglas de operación vigentes, el POP debiera beneficiar a todos los hogares del país cuyo ingreso fuese menor a la línea de bienestar mínima (LBM) del Coneval (con algún ajuste a la LBM que hoy no puedo analizar). Pero el cuadro muestra que de los 27.6 millones (m) de pobres extremos (PE) del país, el POP sólo benefició a 12.9 millones, menos de la mitad (46.7 por ciento), y excluyó a 14.7 millones (53.3 por ciento), que es la magnitud de su EE. Esto ocurrió a pesar de que el total de beneficiarios (B), 26 millones, fue muy cercano (94.2 por ciento) a los 27.6 millones de PE que forman su población objetivo (PO). La otra cara de la moneda, por tanto, fue que un poco más de la mitad de sus beneficiarios (13.1 millones) no son PE y, por tanto, no son parte de su PO, monto que constituye su EI, equivalente a 89.1 por ciento de su EE (14.9 millones). Peor eficiencia de la focalización es difícil de imaginar. El Cuadro 2 muestra para el medio rural la misma

información que el anterior. En este ámbito, la PO (=PE) fue de 10.7 millones, de los cuales 7.6 millones (71 por ciento) fue incorporado como beneficiarios y 3.1 millones fueron excluidos (el EE fue de 29 por ciento). Un EE todavía alto, pero mucho menor que el nacional (53.3 por ciento). El valor del EI rural (6.8 millones), en cambio, es muy alto, y muy cercano en términos relativos (47.2 por ciento), al nacional (50.4 por ciento). De los 14.4 millones de beneficiarios, sólo 7.6 millones son PE. La distribución rural-urbana de los EE y los EI es muy contrastante. El EE, que fue de 14.7 millones en el país, se concentró en el medio urbano (11.6 millones, 78.9 por ciento). (Los datos urbanos no están en los cuadros). En cambio, el EI se repartió en partes casi iguales entre ambos medios: 6.8 en el rural y 6.3 en el urbano. Todo ello refleja el sesgo rural del POP que continuaré analizando en la próxima entrega.

www.julioboltvinik.org

julio.boltvinik@gmail.com