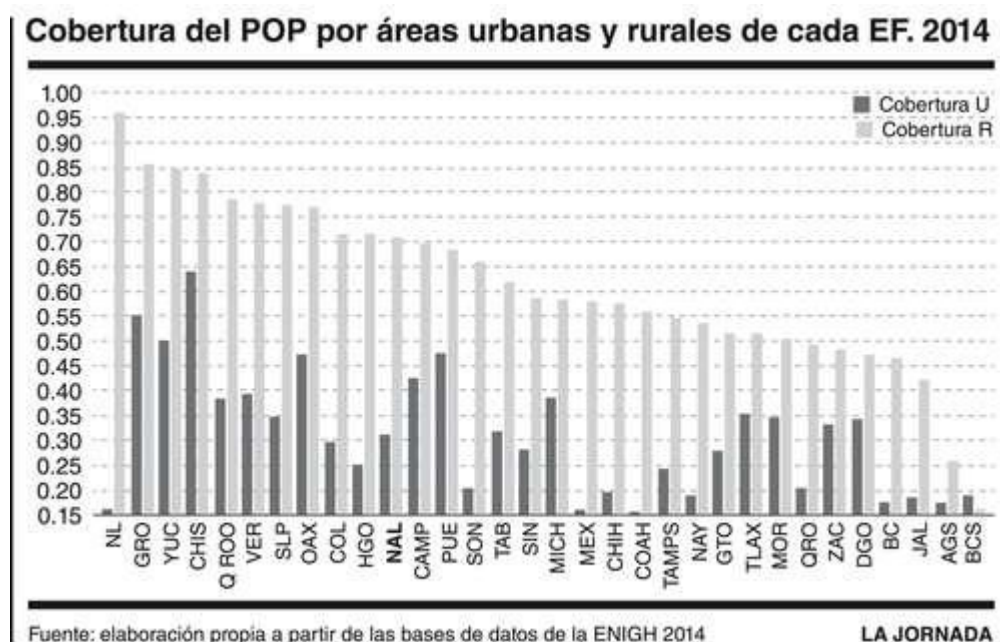


Economía moral

Veinte años del Progres- Oportunidades- Prospera (POP). Hora de decidir su futuro

Sesgo antiurbano del POP que conlleva un acto de discriminación

Julio Boltvinik/XII



La baja eficiencia (E) o pésima puntería, de menos de 0.5 aciertos (0.496) por cada hogar beneficiario (tiro) a escala nacional (0.455 urbano y 0.529 rural), de los focalizadores del POP, que se manifiesta en que menos de la mitad de las personas beneficiarias (B) son pobres extremos (PEB); es decir, $E = \text{PEB}/B < 0.5$. El argumento en favor de la focalización (“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*”, Amartya Sen) queda derrotado con valores de E tan bajos. La pequeña diferencia relativa entre la $EU = 0.455$ y $ER =$

0.529 , pues $EU = 86$ por ciento de ER , nos permite concluir que en ambos medios la E es muy baja. Puesto que la meta es que todos los PE sean B del POP, el indicador de cobertura ($C = \text{PEB}/\text{PE}$) debería ser igual a 1. Pero como C es el producto de la S ($= B/\text{PE}$) y de E (PEB/B): $C = S * E = (B/\text{PE}) * (\text{PEB}/B)$, para lograr que C sea igual a uno, dado $E = 0.5$, la S tendría que ser igual a 2.0. Para cubrir a los 28 millones de PE (definidos como población en hogares con ingresos menores a la línea de bienestar mínimo, LBM, del Coneval), dada la baja puntería del POP, requeriríamos incorporar 56 millones de B ($S = 2$).

Calculé, con el apoyo de Araceli Damián y Rodolfo de la Torre López, los tres índices (S, E y C) para cada una de las 63 áreas urbanas o rurales de las 32 entidades federativas (EF) en 2014. La Ciudad de México no se le reconoce área rural. Ordenando las áreas urbanas de mayor a menor valor de E (que puede variar de cero a uno), y haciendo lo mismo con las áreas rurales, observo que: 1) Chiapas ocupa el lugar número uno en ambas listas, con la mayor E urbana (0.654) y la mayor E rural (0.794); 2) con las más bajas E, tanto urbana (0.194) como rural (0.142), se encuentra Baja California Sur; 3) el rango total de variación de E en las áreas urbanas (AU) es de 0.460 y, mucho más alto, de 0.652 en las áreas rurales (AR); 4) En ambas listas, nueve EF tienen E más altas que el valor nacional respectivo; seis EF (Chiapas, Oaxaca, Chihuahua, Guerrero, Puebla y Veracruz) superan los valores de E nacionales en ambos medios. 5) En las AR, 11 EF tienen valores de E menores que 0.333; en las AU son nueve EF. En estas EF, con valores de E que se pueden calificar de desastrosos, para tener una $C = 1$ (que todos los PE sean B) es necesario que los B superen a los PE en más de tres veces.

Veamos ahora qué encontramos al ordenar las 32 AU y las 31 AR de mayor a menor valor de S (=B/PE). S es un indicador que refleja el esfuerzo del gasto público. Se puede decir que S es una variable que refleja la voluntad política, mientras E es un resultado no necesariamente buscado; que mientras E es una variable fuera del control de la política de desarrollo social, S está bajo su control. S puede variar de cero hasta un número varias veces mayor a la unidad. Destaco lo siguiente: 1) El rango de S en AU va del máximo de 1.296 (Quintana Roo), hasta 0.176 en la Ciudad de México, a la cual los gobiernos federales panistas y priístas decidieron excluir del POP; este rango es mucho menor al rural, que va de un máximo de 2.771 (Sonora R), muy por arriba (2.1 veces) del máximo urbano, mientras el mínimo baja muy poco de la

unidad (0.884), y se observa en Chihuahua R. El valor máximo R es 3.1 veces el mínimo; en las AU el máximo es 7.1 veces el mínimo, pero si se excluye la Ciudad de México es 3.2 veces, casi igual al de las AR. El rango absoluto es mucho mayor en las AR, 1.89 contra 1.2 o 0.89 sin la capital del país. Hay sólo 11 AU con valores superiores a este mínimo de las AR, que está muy por arriba del valor promedio nacional U (0.6894). 2) De las 31 AR, 30 tienen valores de S superiores a la unidad, mientras sólo cuatro AU tienen valores de S mayores a la unidad. Cuando $S < 1$ se puede inferir la existencia detrás de una decisión política de no cumplir con el mandato de las reglas de operación (RO) e incorporar como B a todo PE, lo que ha ocurrido, salvo un caso, en todas las AU y sólo en una AR (y de manera leve). 3) Guerrero y Chiapas son las únicas áreas U entre aquellas que habíamos identificado con altos valores de E, que también están en los primeros lugares de valores de S. 4) Las seis áreas R con valores de S mayores a dos, tienen bajísimos niveles de E; cinco de ellas están en el grupo de los más bajos valores de E. En el extremo inverso, las áreas R con valores más bajos de S tienen relativamente altos niveles de E (como Chiapas, Oaxaca y Chihuahua).

S y E son los determinantes de C, por lo cual al hacer las ordenaciones (de AU y AR) según su valor de C (véase gráfica), podemos observar que: 1) C varía en AU entre un máximo de 0.641 en Chiapas, hasta un mínimo de 0.04 en la Ciudad de México, y sin tomar en cuenta ésta, un mínimo en Coahuila de 0.157; 2) en las AR, el máximo es de 0.961 (Nuevo León) y el mínimo es Baja California Sur (0.162), con un rango de 0.799, mucho más alto que el rango de las AU de 0.603 que se reduce a 0.482 sin la capital del país. 3) El valor nacional de C en las AR es 0.712, más del doble (2.3 veces) que el valor promedio nacional en AU: 0.314. 4) Mientras en sólo tres AU, C es mayor de 0.5, en sólo siete AR la C es menor que 0.5. 5) En 10 AU, $C < 0.2$ y en otras siete está entre 0.2 y menos de 0.3.

6). En ocho AR (incluyendo Guerrero, Chiapas, Veracruz y Oaxaca), $C > 0.75$.

Las cifras son conclusivas. El sesgo antipobreza extrema urbana es muy fuerte en Prospera, como lo fue antes en Oportunidades. El Progresá fue casi exclusivamente rural. Si usted conoce una familia en PE, la probabilidad que sea atendida por el POP es 2.3 veces más alta si reside en una localidad rural que si lo hace en una urbana. Es decir, prevalece una desigualdad de Oportunidades creada por lo que ahora podemos apreciar ha sido una mala planificación de su cobertura y un pésimo funcionamiento de la varita mágica llamada focalización. El resultado (véase Cuadro 1 de entrega del 16/3/18) es que, incluso con los minimalistas criterios de PE aplicados por el POP (aunque mucho menos minimalistas que los criterios ultra del Coneval), 11.6 de los 16.9 millones de PE urbanos (68.6 por ciento) son excluidos del POP. En 2001, Elio Villaseñor (EV) y yo promovimos el foro Pobreza ignorada (con la participación de 17). Ignorada se refiere a la pobreza urbana. En la presentación de las memorias, señaló EV (presidente de Deca, equipo Pueblo):

“Partimos de reconocer que la pobreza urbana tiene tal dimensión que había que colocarla en la agenda como un problema que demanda respuestas específicas a partir de una caracterización precisa, de revisar las cifras existentes, los métodos para su medición y las políticas públicas para su atención... hace falta no sólo reconocer la dimensión del problema, sino ofrecer medidas particulares, tomando en cuenta a los directamente involucrados”.

En el foro, al que asistió, entre otros, Rogelio Gómez-Hermosillo, coordinador nacional del Progresá, Araceli Damián y yo presentamos datos que mostraban que la mayor parte de los PE vivían en las urbes, mientras Helena Hofbauer, de Fundar, mostró que sólo 7 por ciento de los recursos

presupuestarios asignados por el gobierno federal a la lucha contra la pobreza en 2001, estaban orientados al medio urbano. Pasado el foro, Progresá se amplió al medio urbano y se le cambió el nombre por el de Oportunidades. Pero el impulso duró poco. Miguel Székely, subsecretario de Planeación de la Sedeso, decidió en 2004 congelar el número de beneficiarios del POP, alegando que ya cubría a toda la PO. Confundió suficiencia (S) con cobertura (C).

julioboltvinik.org

julio.boltvinik@gmail.com