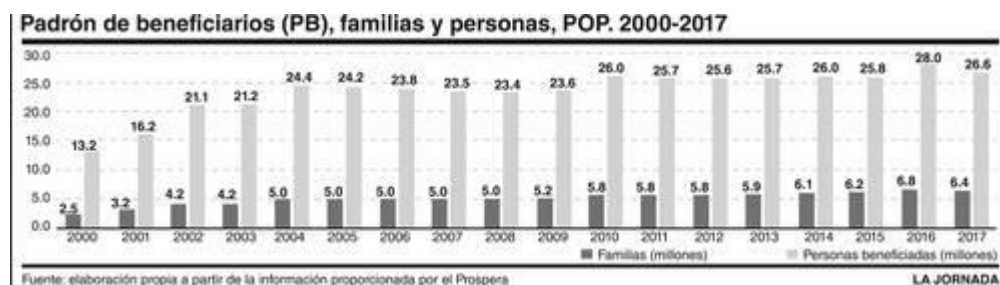


# Economía moral

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

Falta de voluntad y obstáculos impiden mejorar la eficiencia de la focalización del POP

Julio Boltvinik/XIII



**E**n las tres entregas precedentes he abordado el carácter focalizado del Progres-Opportunidades-Prospera (POP): su intención de incluir como beneficiarios a todos los pobres extremos (PE) y sólo a ellos. He mostrado que creer que era viable una focalización eficiente constituye lo que he llamado el otro error de Santiago Levy (SL). Los datos que he mostrado, derivados todos de fuentes oficiales, permiten calificar la focalización como desastrosa. La eficiencia (E) o proporción de beneficiarios (B) que son en efecto PE (PEB/B) es menor a 0.5, cuando la focalización perfecta es cuando  $E = 1.0$ . Al combinarse esta baja E (mala puntería) con la decisión de (casi) no aumentar el presupuesto del POP, se ha vuelto inevitable que una enorme cantidad de PE sean excluidos (14.7 millones), la inmensa mayoría PE urbanos (11.6 millones), conformando así el sesgo antiurbano del POP.

Hoy abordo las preguntas: ¿las autoridades del POP reconocen esta enorme ineficiencia de la focalización? ¿Están

haciendo o han hecho algo en el pasado para remediarlo? ¿Cuáles serían las soluciones? La respuesta al primer cuestionamiento es que (casi) seguramente están concientes del desastre focalizador, pero no lo reconocen públicamente y, por tanto, se atan de manos. Si la E se mantiene al nivel actual (0.496) se requeriría que los B incorporados al POP (el padrón de beneficiarios, PB) fuesen el doble que los PE que, en 2014, fueron 27.6 millones; es decir, que el PB fuese de 55.2 millones, lo que supondría duplicar el presupuesto actual de 80 mil a 160 mil millones de pesos. Desde 2004, el gobierno federal ha restringido los recursos del POP, al punto que las transferencias monetarias (TM) que reciben los B se han congelado en montos nominales desde 2015, violando las reglas de operación del POP que indican que deben ser actualizadas según la inflación observada. Si no hay voluntad política para aumentar sustancialmente el gasto del POP, ¿habría otra solución? Como se aprecia en la gráfica, las familias y personas que conforman el PB crecieron rápidamente de 2000 a 2004; se

congelaron entre 2004 y 2009 y desde entonces sólo han aumentado significativamente en emergencias (como la crisis económica en 2009) o el aparente crecimiento entre 2015 y 2016, que en realidad resulta de la fusión del PAL (Programa de Apoyo Alimentario) con el POP. Un PB estancado puede resultar de numerosos nuevos beneficiarios (entradas) y numerosas bajas (salidas), pero también de entradas y salidas bajas. Este ha sido el caso del POP. Según me informó Laura Medina (funcionaria del POP durante muchos años y autora de un importante trabajo que citaré después) las bajas anuales rondan la cifra de 200 mil personas: una parte por el incumplimiento de las responsabilidades (inasistencia a clínica o escuela, o a ambas) y otra parte a que en el proceso de recertificación se encuentra que no son PE. Cada año identifican nuevos B, pero, como la restricción es que no crezca el PB, sólo se identifican 200 mil nuevas personas B (unos 50 mil hogares) para remplazar las bajas. Con un PB que no crece, que se renueva muy lentamente, los errores de exclusión (EE) e inclusión (EI) difícilmente se modifican, incluso si las bajas fuesen todas de no PE y las entradas todas de PE (es decir, si en ambos flujos la E fuese igual a 1.0). Aunque esto no es así, imaginemos que lo fuera y que cada año se aplicara a todos los B la recertificación, que consiste en la aplicación de un cuestionario con cuya información se calcula el ingreso del hogar, el cual se compara con la LBM (línea de bienestar mínimo) del Coneval, y con otra más alta que se llama Línea de Verificación Permanente de Condiciones Socioeconómicas (LVPCS). Si el ingreso del hogar es menor que la LBM ( $Y < LBM$ ) el hogar sigue siendo beneficiario con todos los beneficios. Si  $Y > LVPCS$ , el hogar es dado de baja. Pero si el ingreso del hogar es mayor que la LBM pero menor que la LVPCS (y el hogar tiene integrantes en edad escolar o al menos una mujer menor de 49 años de edad) pasa al Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA), que es transitorio y no incluye el apoyo alimentario

(aunque sí el apoyo alimentario complementario) ni becas a estudiantes de primaria. Si la recertificación se hiciera anualmente a todos los B, y se realizara sin errores, hace mucho que se habrían identificado los 13.1 millones de B que no son PE (el error de inclusión) y se habrían dado de baja. Al hacerlo, habría recursos disponibles (sin aumentar el presupuesto del POP) para identificar nuevos B que, si suponemos se lleva a cabo con  $E = 1.0$  (lo que supone aplicar el cuestionario a todos los hogares no B del país, identificaría a los 14.7 millones de PE excluidos y los incorporaría, alcanzando la cobertura (C) de toda su población objetivo (PO). C sería igual a 1.0. Dado que la suficiencia ( $B/PE$ ) es ya cercana a 1.0 (0.943) se requeriría un aumento presupuestal de sólo 6 por ciento para alcanzar esta plena cobertura.

Al suponer este esquema ideal sin errores de focalización en las bajas y entradas, y con recertificación anual de toda la población, identificamos que una parte de los errores de focalización son inherentes al diseño del POP (recertificaciones cada seis u ocho años, por ejemplo) y otra por brechas, que el propio diseño abre al clientelismo y (quizá) a la corrupción. Veamos que nos revela al respecto Laura Medina, LM, (*¿Cómo funciona Prospera?*, (Banco Interamericano de Desarrollo, 2016) al describir el proceso de identificación de B (entre corchetes mis comentarios):

*“Para identificar a los hogares que deben ser B del POP, anualmente se realiza un proceso de selección considerando la capacidad de atención –principalmente de los servicios de salud– [cuyas limitaciones se están volviendo un cuello de botella del POP y cuya expansión no está en sus manos], utilizando una focalización en dos etapas: en la primera, a escala central se realiza una selección de localidades (focalización geográfica) mientras en la segunda fase se realiza la focalización de los hogares en las localidades seleccionadas. Prospera*

[julio.boltvinik@gmail.com](mailto:julio.boltvinik@gmail.com)

*considera el total de localidades del país y prioriza las que tienen i) demanda ciudadana...y iii) sin presencia del programa, tomando en cuenta el índice de rezago social y el de marginación, acotado siempre a las metas y estrategias establecidas para el ejercicio fiscal. [Gigantesca causa de exclusión: de golpe y porrazo se excluyen todos los PE que viven en localidades no seleccionadas que tienden a ser sobre todo urbanas. Los índices referidos identifican la presencia relativa probable de pobreza, y los altos niveles de esos índices se presentan casi siempre en localidades pequeñas, por lo cual tienden a excluir a los PE de las localidades urbanas. Aparte de esta exclusión por diseño, los criterios de selección de localidades son vagos y abren las puertas al clientelismo, como el de 'demanda ciudadana']...Se prioriza la atención de las localidades donde se calcula que existe una mayor concentración de hogares en condiciones de pobreza. Adicionalmente, si es preciso, se incluyen las localidades propuestas por las delegaciones estatales (del Prospera). [Abiertamente se incluyen propuestas arbitrarias (pues no están sujetas a criterio alguno) de un funcionario que puede estar politizado e incluso tener ambiciones políticas personales. Se abre así otro conducto a los errores de focalización] ... De acuerdo con el tipo de localidad/AGEB de que se trate, se define la modalidad del operativo: barrido total o instalación de mesas de atención cuando la localidad es rural... o bien, cuando es contexto urbano y tiene al menos una AGEB [Área Geoestadística Básica] con 40 por ciento o más de hogares pobres que aún no son beneficiarios del programa" (pp. 12-13) [Esto concreta el criterio de qué tan pobre debe ser la localidad urbana seleccionada: 40 por ciento es 2.5 veces la incidencia de la PE en 2014 como la maneja el POP: población en hogares con  $Y > LBM$ , según el Coneval. Así, el POP renuncia a mejorar su E de focalización].*

[julioboltvinik.org](http://julioboltvinik.org)