

### 13. POLÍTICAS FOCALIZADAS DE COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO. EL PROGRESA/OPORTUNIDADES

JULIO BOLTVINIK

#### I. LA VISIÓN DE LA POBREZA Y UNA TIPOLOGIA DEL ESTADO DE BIENESTAR

La actitud hacia la pobreza y en consecuencia las políticas públicas relacionadas con ésta en gran medida están determinadas, o al menos fuertemente relacionadas, con la idea que se tenga sobre el origen de la pobreza. De manera caricaturesca pero significativa históricamente, quienes piensan que la pobreza se origina en fallas del comportamiento del individuo, como la vagancia, el vicio, el alcoholismo, etc., van a tener una actitud hacia los pobres y hacia la pobreza en general muy diferente de quienes piensan que ésta se debe a fallas de los sistemas sociales. Por eso, los que piensan que la pobreza tiene su origen en fallas individuales adoptan una actitud severa hacia los pobres, un tratamiento poco generoso. En distintos momentos de la historia se los ha considerado como delincuentes; en la Inglaterra victoriana ser pobre era equivalente a ser vago y merecía cárcel. Si bien ha habido cambios ésta sigue siendo, en alguna medida, una actitud presente en muchas personas y en muchos grupos ideológicos.

Esta percepción va normalmente asociada a la clasificación de los pobres en *merecedores* y *no merecedores*. Los primeros son aquellos a los que, incluso dentro de esta línea de pensamiento, no se les puede culpar de su propia pobreza (los niños, las viudas, los ancianos). Los pobres merecedores reciben un trato distinto al de los no merecedores, típicamente aquellos adultos varones de cuerpo sano, en uso de sus plenas capacidades, considerados vagos, flojos, alcohólicos y a quienes se trata de manera radicalmente distinta.

En concordancia con lo anterior, las formas del estado de bienestar (como resumen de las políticas públicas relacionadas principalmente con la pobreza) son englobadas por Gosta Esping-Andersen, uno de los autores más importantes en la materia, dentro de una tipología que permite ver muy claramente dónde estamos y hacia dónde empujan los programas de lucha contra la pobreza en nuestro país.

En este contexto, Esping-Andersen dice que "en las sociedades precapitalistas pocos trabajadores eran mercancías en el sentido de que su supervivencia dependiese de la venta de su fuerza de trabajo. Es cuando los mercados se vuelven universales y hegemónicos cuando el bienestar de los individuos pasa a depender

del nexo monetario. La introducción de los derechos sociales implica liberar a las personas del estatus de mercancía pura. La desmercantilización ocurre cuando un servicio es prestado como un derecho y cuando una persona puede sustentarse sin depender del mercado".<sup>1</sup> La categoría "desmercantilización" es la pieza central en el análisis tipológico de Esping-Andersen y es muy relevante tenerlo presente.

Así, la escuela primaria, pública y gratuita, constituye un buen ejemplo de un servicio que ha salido de la esfera del mercado y al dejar de ser una mercancía se ha convertido en un valor de uso social y colectivo. Entonces el disfrute de las ventajas de la educación lo puede tener el niño independientemente de los ingresos y de la capacidad de pago de sus padres. Es decir: el servicio de educación al estar fuera del mercado se independiza del valor de cambio. Pero Esping-Andersen lleva el concepto más allá, porque no sólo se refiere a los servicios prestados como un derecho sino también a la capacidad de sustentarse sin depender del mercado.

Para Esping-Andersen, el acto radical de desmercantilización consiste en hacer que la fuerza de trabajo no sea una mercancía de venta forzosa en el mercado para la subsistencia del individuo. Cuando esto ocurre los estados de bienestar han logrado la desmercantilización plena de la vida social. Así, el autor clasifica los modelos del estado de bienestar en tres tipos:

El modelo dominado por la asistencia social, al que llama modelo "liberal" o residual, donde los derechos a la asistencia dependen de la demostración de necesidad. El individuo, para tener derecho a la asistencia, tiene que demostrar que está en situación de necesidad, tiene que comprobar que no tiene medios suficientes y que, por tanto, necesita la asistencia social. Los beneficios son magros y están asociados al estigma social; la ayuda a los pobres ofrece una red de seguridad de última instancia y, al igual que en las leyes de pobres del siglo XIX, busca presionar a todos los beneficiarios a participar en el mercado; la desmercantilización así lograda es mínima. Los arquetipos del modelo se encuentran en los países desarrollados como Estados Unidos, Canadá y Australia. Este modelo es el que el Banco Mundial, entre otras instituciones internacionales, está promoviendo en los países periféricos.

El segundo modelo del que habla Esping-Andersen es el de seguridad social obligatoria o "conservador corporativista", que provee derechos amplios a los asegurados, pero los beneficios dependen casi totalmente de las contribuciones individuales y, por tanto, del empleo, lo que resulta en escasa desmercantilización. En este caso se cubre a toda la población a través del mecanismo de la seguridad social, porque todos: o son trabajadores directos de empresas formales o bien son derechohabientes asociados a ese trabajador. El calificativo conservador

<sup>1</sup> Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990, pp. 21-22.

lo asocia el autor al modelo por el principio de subsidiariedad del estado de bienestar respecto a la familia. Es decir, el estado sólo intervendrá si la familia no puede hacerlo, por lo cual el modelo no estimula la participación económica de la mujer ni la independencia de los jóvenes. Los prototipos son Alemania, Francia e Italia. Se promueve ampliamente el reforzamiento del esquema familiar y la conservación de los modelos tradicionales del hombre y de la mujer.

En cambio, en el tercer modelo, al que Esping-Andersen llama "socialdemócrata", los principios de universalismo y desmercantilización fueron extendidos también a las nuevas clases medias, por lo cual se habría logrado una igualdad a nivel más alto y no una igualdad de necesidades mínimas. El autor explica que al aumentar las expectativas vitales de las clases medias en los países europeos y Estados Unidos hubo dos reacciones de los modelos de bienestar social. Una, la que prevaleció en la mayoría de los países, fue dejar que esas mayores expectativas se atendieran por el mercado privado, lo cual segmentó los servicios sociales. Tanto los servicios educativos como los de salud y seguridad social se dividieron entre los servicios básicos proporcionados por el estado para la gran mayoría, mismos que fueron perdiendo calidad, y los servicios privados de mejor calidad sólo para quienes podían pagarlos. Eso, dice Esping-Andersen, lo evitaron los países que adoptaron el modelo socialdemócrata elevando la calidad de las prestaciones que el estado proporciona y, por tanto, incorporando plenamente a toda la población. Otro elemento de este modelo es que los costos de la reproducción familiar son socializados, estimulando la independencia individual al otorgar transferencias directas a los menores y a los ancianos e inválidos. Es decir, a diferencia del modelo conservador que lo hace todo a través de la familia y, por tanto, mantiene la dependencia de los jóvenes respecto a sus padres, en el modelo socialdemócrata las transferencias son directas, con lo cual éste se libera de ese autoritarismo familiar que tantos hombres y mujeres jóvenes sufren. Pero el elemento distintivo es que este modelo está comprometido con la garantía del pleno empleo; de tal manera que el derecho al trabajo queda en condiciones de igualdad con el *derecho a la protección plena del ingreso*. Éste es, desde luego, el más desmercantilizado de los modelos; predominante sobre todo en los países escandinavos.

De los tres modelos, el que se ha promovido en nuestros países es el primero: el residual o liberal, en el cual la asistencia social solamente se otorga a quienes ya se encuentran en la situación de pobreza y donde no existe la universalidad de los servicios sociales.

Para entenderlo mejor y encontrar sus raíces ideológicas veamos cómo lo describe una autora latinoamericana, Pilar Vergara, cuando hace un estudio de las políticas hacia la extrema pobreza en Chile entre 1973 y 1988, o sea, en los años de la dictadura pinochetista.<sup>2</sup> La autora, de manera muy clarificadora, define los

<sup>2</sup> Pilar Vergara, *Políticas hacia la extrema pobreza en Chile 1973/1988*, Santiago de Chile, FLACSO, 1990.

siguientes principios de la política social y consecuentemente de la lucha contra la pobreza.

En primer lugar: "El principio de subsidiariedad del estado, según el cual éste debe abstenerse de toda forma de intervención, salvo aquellas que los particulares no pueden desempeñar adecuadamente."

El segundo principio es que "los dos valores sociales fundamentales, la libertad individual y la igualdad de oportunidades, requieren como condición fundamental el principio de subsidiariedad".

La igualdad de oportunidades, el tercer principio, es definida como "la ausencia de discriminación en oposición al intervencionismo estatal. Ella se alcanzará sólo cuando es el mercado —que somete todas las decisiones a reglas impersonales y uniformes— y no el poder arbitrario y discrecional de las burocracias públicas el que regula el suministro y acceso a las prestaciones sociales".

En cuarto lugar define: "para que todos los miembros de la sociedad disfruten de una real igualdad de oportunidades, se requiere que estén en condiciones de satisfacer, a un nivel siquiera mínimo, sus necesidades básicas", es decir, que no sean pobres extremos. Mientras este objetivo no se alcance, las personas afectadas por pobreza extrema se encuentran inhabilitadas para participar en el mercado, por lo que ni pueden ejercer su libertad ni impera para ellas una auténtica igualdad de oportunidades. Por tanto, el gobierno debe intervenir sólo en los casos de pobreza extrema. De ahí en adelante las desigualdades subsistentes serían atribuibles sólo al esfuerzo o al mérito de los individuos.

"La auténtica igualdad de oportunidades —declaraba el informe social de Chile en 1983— se contraponen con la tendencia hacia la igualdad de resultados, la que, aparte de conspirar contra la libertad, implica uniformar, colectivizar, en suma, eliminar al individuo."

Todo esto tiene sus raíces en el pensamiento de Hayek y en Milton Friedman, ideólogos en última instancia del neoliberalismo, pero fue en el gobierno de la dictadura chilena donde quedaron expresados de manera transparente. De esa manera se configuró en Chile una suerte de dualismo en la acción que el estado despliega en el ámbito social: privatización y libre elección en el mercado para algunos; para los otros (los pobres extremos), el asistencialismo y dependencia de subsidios estatales para asegurar la subsistencia, no así la movilidad social.

Es importante entender que la lucha contra la pobreza extrema es parte integral del neoliberalismo, no es un adorno ni un acto externo al modelo; está en su esencia misma. En el mismo Hayek se encuentra la idea de que para alcanzar la igualdad de oportunidades todos tienen que tener suficientes capacidades para jugar dentro de las reglas del mercado. Por eso no debe sorprendernos el énfasis en el discurso de la política en México sobre la lucha contra la pobreza extrema y no contra la pobreza en general.

Esto da una idea más clara del papel del estado en la ideología neoliberal. Es decir, salvo en el "estado policía" prácticamente desaparecido, la pobreza extre-

ma es la gran excepción a la regla de “no intervención” del estado en el juego de la economía.

Dos de los modelos de la tipología de Esping-Andersen, el conservador corporativista y el socialdemócrata, entraron en una crisis muy seria en los años ochenta. En su origen incidieron factores tales como el envejecimiento de la población, la elevación de los costos de muchos de los servicios proporcionados por sus sistemas, particularmente en salud, y el deterioro de las finanzas públicas. Por esto se produjo una crisis de los estados de bienestar en los países del primer mundo, señalando Esping-Andersen que la enfermedad que aflige a los sistemas avanzados de seguridad social influye en el pensamiento estratégico en las democracias industriales emergentes.<sup>3</sup> En esta coyuntura, el pensamiento neoliberal sugiere que el camino al crecimiento y a la prosperidad está pavimentado de flexibilidad y desregulación. Su principal recomendación para América Latina y Europa del centro-oeste consiste, por tanto, en emular la privatización chilena y no el estatismo sueco del bienestar. Por eso conviene analizar con cuidado la experiencia chilena, que ha sido elevada al rango de paradigma no sólo para América Latina sino para el tercer mundo en su conjunto.

La situación previa a la dictadura militar en Chile —según Evelyne Huber, autora norteamericana que estudia el caso—<sup>4</sup> ofrecía una amplia cobertura para todos los riesgos sociales al 60-70 por ciento de la población; empero, el sistema de seguridad social era probablemente el más fragmentado de América Latina. El gobierno de Allende tenía un proyecto de reforma comprensiva para crear un estado universalista de bienestar, pero todo lo que pudo lograr fue extender la cobertura a los autoempleados y ampliar la accesibilidad de la asistencia social.

A su vez, la reforma pinochetista tuvo los siguientes elementos centrales:

- 1] La eliminación de los subsidios generalizados a la población.
- 2] La privatización del sistema de pensiones, convertidas en un sistema de capitalizaciones individuales.
- 3] La privatización del sistema de salud para las clases medias y altas; los llamados institutos de salud previsionales o ISAPRES, con primas muy altas y que sólo cubrían a 16% de la población en 1990. El resto, mientras tanto, permaneció con el sistema público de salud, que se ha venido deteriorando rápidamente.
- 4] La reactivación y creación de nuevos programas dirigidos a los más pobres a través de mecanismos de focalización a hogares, y finalmente:

<sup>3</sup> Gosta Esping-Andersen, “After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy”, en Gosta Esping-Andersen (ed.), *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*, Londres, Sage Publications, 1996, pp. 1-2.

<sup>4</sup> Evelyne Huber, “Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal versus Social democratic Models”, en Gosta Esping-Andersen (ed.), *op.cit.*

5] La operación privada de la educación básica manteniendo empero su gratuidad.

Es notable que las reformas a la seguridad social que instauraron el sistema de capitalizaciones individuales en Chile no incluyeran a los militares ni a la policía; los grupos privilegiados de la dictadura no fueron reformados, para librarlos del efecto negativo en los niveles reales de las pensiones que genera el sistema de capitalizaciones individuales. En México ya se han incorporado algunos elementos del esquema chileno; la reforma del IMSS en los años de Zedillo, por ejemplo, es casi copia al carbón del ejemplo chileno. Ocurre lo mismo con la eliminación de subsidios generalizados y el avance sustancial de los programas dirigidos a los pobres extremos con Progresá/Oportunidades.

## II. EL MODELO DE ATENCIÓN FOCALIZADO

Los programas de combate a la pobreza desde la perspectiva de focalización ya han cobrado fuerza en México, inicialmente con el Progresá, continuado como Oportunidades. En éstos se pone en práctica el modelo liberal residual, en el cual reciben transferencias del estado sólo aquellos que prueben no tener medios para resolver sus necesidades. Conviene, por tanto, revisar en detalle en qué consiste este enfoque, pues se ha proclamado como la mejor solución al problema porque cuesta menos, es más eficiente y no hay dispendio porque no se otorgan apoyos a quienes no los necesitan.

Todos los programas dirigidos a los pobres, como se verá en las referencias que siguen, cometen inevitablemente dos errores conocidos como tipo I y II. El error del tipo I, o error de exclusión, consiste en descartar de los beneficios a individuos realmente pobres. En el error de tipo II, o de inclusión, se admiten no pobres entre los beneficiarios. En los programas focalizados se intenta solamente prevenir el error tipo II o de inclusión, y por ello se termina incurriendo en el primer tipo de error; al evitar el dispendio de beneficiar a quien no lo necesita, se afecta a muchos que en realidad están en situación de pobreza o de pobreza extrema.

Veamos qué tiene que decir al respecto un economista, que respetan tanto neoliberales como sus críticos, laureado con el Premio Nobel de Economía en 1998. Sobre el tema Amartya Sen inicia señalando los términos del problema:

Ver los objetos focalizados como *pacientes* y no como *agentes* puede menoscabar el propósito de erradicar la pobreza de muy diversas maneras [...] El punto teórico a favor de 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 una buena estrategia cuyos méritos reconoceríamos [...] 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 de “focalizar y dejarse de tonterías” ven el problema de la erradicación de la pobreza.<sup>5</sup>

La naturaleza del problema real de la eliminación de la pobreza difiere de esta visión precisamente porque la gente involucrada actúa y reacciona en respuesta a las políticas dirigidas a la remoción de la pobreza. Si el subsidio está dirigido a los pobres, identificados por un criterio específico, aquellos que no lo cumplen pueden, señala, pretender lo contrario proporcionando información inexacta. Cualquier sistema de vigilancia que intente atrapar a los tramposos cometerá errores, dejará fuera algunos casos de buena fe y desestimulará las solicitudes de otros, concluye. Al intentar prevenir el tipo de error II, el que consiste en incluir no pobres entre los beneficiados por el programa, algunos errores del tipo I, no incluir algunos realmente pobres, se cometerán sin duda. Esto llega a niveles muy altos en el Oportunidades (antes Progresá), como se muestra después.<sup>6</sup>

Cualquier sistema de focalización, señala nuestro autor, excepto los que operan a través de la autoselección, involucra premios discriminantes en los cuales algunas personas, típicamente funcionarios gubernamentales, juzgan las solicitudes de los aspirantes a beneficiarios. El problema es no sólo la pérdida de privacidad, sino también los costos asociados de los programas de investigación y de vigilancia. Algunas de estas investigaciones, señala Sen, pueden ser particularmente repugnantes tratando a cada solicitante como un criminal potencial. En México este aspecto ya está asomando la cabeza. Ya en la incorporación urbana al Oportunidades se hace una visita domiciliaria para verificar la información proporcionada por el solicitante. El asunto llega al extremo en los barrios de las ciudades colombianas, como puede verse en el artículo de Fresneda. El otro punto importante es la creación de pequeños potentados. Por ejemplo, en el Oportunidades un ejército de médicos, enfermeras y profesores de escuela son los que “ponen la palomita” (certifican asistencia a la escuela y a la clínica), sin la cual se pierde el subsidio, lo que les da un poder que es ingenuo pensar que no se usa en provecho propio. Estos temas no han sido abordados en las evaluaciones del Oportunidades.

En otro magnífico trabajo, Giovanni Andrea Cornia y Frances Stewart<sup>7</sup> (muy

<sup>5</sup> Amartya Sen, “La economía política de la focalización”, *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 6, junio de 2003, pp. 555-562.

<sup>6</sup> También véase Julio Boltvinik y Fernando Cortés, “La identificación de los pobres en el Progresá”, en Enrique Valencia *et al.* (coords.), *Los dilemas de la política social*, México, U. de G., ITESO, UIA, 2000, pp. 31-61.

<sup>7</sup> Giovanni Andrea Cornia y Frances Stewart, “Subsidios alimentarios: dos errores de focalización”, *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 6, junio de 2003, pp. 563-573.

conocidos también por ser autores principales del famoso estudio de UNICEF, *Ajuste con rostro humano*), comienzan señalando:

Podría parecer que la mejor manera de lograr la transferencia de recursos hacia los hogares pobres consiste en diseñar intervenciones que logren minimizar la fuga de beneficios hacia la población no pobre [...]. Sin embargo [esto no es así por] la existencia de *dos errores de focalización*: errores de omisión o *exclusión* [errores tipo I] de los pobres y errores de *inclusión* de los no pobres [errores tipo II]. En el diseño de intervenciones focalizadas se registra una tendencia a centrar la atención en los errores que genera la cobertura excesiva [de inclusión] y poca atención se ha prestado a los errores que resultan de no llegar a los grupos destinatarios [de exclusión]. En buena medida, cuando se procura un nivel bajo de errores de *inclusión* tienden a aumentar los errores de *exclusión*.

Los autores analizaron programas alimentarios (tanto focalizados como subsidios universales) en 8 países (incluido México) de Asia, África y América Latina y entre sus conclusiones destaca que los subsidios universales tienen altos errores de inclusión y bajos errores de exclusión y que mejoran la distribución del ingreso. Los programas focalizados tienen importantes errores de exclusión y menores de inclusión que los programas universales. Además de destacar la importancia de considerar ambos tipos de errores en la evaluación de los programas de apoyo alimentario, otra contribución de los autores es su aproximación a una valoración de los errores de exclusión, que no se toman en cuenta en la evaluación de estos programas. En primer lugar, muestran que las ordenaciones de mejor a peor de los programas alimentarios dentro de cada uno de los 8 países varían así: cuando sólo se ordenan los programas según los errores de inclusión, los programas focalizados son siempre mejores que los universales; cuando sólo se valoran los errores de exclusión, los subsidios generalizados son siempre mejores; cuando se valoran ambos los resultados dependen de varios factores, entre ellos el ponderador de cada error. Para acotar el rango de valores de los ponderadores de ambos tipos de error, los autores exploran una amplia bibliografía sobre dos relaciones: la de la nutrición de la población adulta y su productividad laboral inmediata y la que existe entre los efectos de la desnutrición infantil y la productividad laboral cuando son adultos. Aunque los autores no precisan el orden de magnitud final de los ponderadores de los errores de exclusión en relación con los errores de inclusión, el que se infiere de sus datos es de 6 a 1 para los programas de apoyo alimentario a la infancia y una media por arriba de 4 para los programas de apoyo alimentario a adultos que trabajan. En las conclusiones señalan: "los resultados preliminares sugieren que la focalización puede generar elevados costos de bienestar y eficiencia [...] En virtud de tales costos, la mejor manera de lograr el doble objetivo de llegar al mayor número posible de pobres al tiempo de minimizar las filtraciones estriba en recuperar una parte o la totalidad de los derivados de la cobertura excesiva mediante diversas medidas impositivas directas e indirectas".



Óscar Fresneda estudió los logros y deficiencias del sistema de subsidios a la salud en Colombia, y al analizar los *errores* de inclusión y exclusión en dicho sistema particularizado concluyó que se obtienen muy pequeños errores de inclusión pero muy altos de exclusión: 62.7% en las áreas urbanas y 31.9% en las rurales, lo que debe interpretarse tomando en cuenta que, como señala Fresneda en coincidencia con Cornia-Stewart, los errores de exclusión son “mucho más graves que los de inclusión. Significan una negación, en la práctica, de derechos y servicios iguales para quienes tienen semejantes condiciones”. Cuando se evalúa este sistema contra los ingresos de la población, el desastroso resultado lleva a Fresneda a concluir: “Se lograría un mejor resultado con un método de azar, a través de una moneda, por ejemplo.” Fresneda relata cómo, en el curso de la investigación, fuera de registro y de forma anecdótica, se encontraron testimonios de esa creatividad para acceder a privilegios de forma fraudulenta, desde la mentira directa, el ocultamiento de bienes como el televisor, la separación temporal de cónyuges para que la mujer pueda declararse como jefa de familia, el “préstamo” de niños para hacerlos aparecer como miembros del núcleo familiar, y el alquiler de lugares precarios de habitación para cuando se aplique la encuesta.<sup>8</sup> Una ilustración riquísima, aunque no se hayan cuantificado sus frecuencias, de algunos de los problemas previstos por Amartya Sen.

### III. EXCLUSIÓN EN EL PROGRESA/OPORTUNIDADES

Cuando en el sexenio de Zedillo se decidió arrancar un nuevo programa de combate a la pobreza, se partió de una definición fundamental: delimitar la aplicación del programa sólo a los pobres extremos identificados en localidades rurales de alta y muy alta marginación, de acuerdo con el índice determinado por el Consejo Nacional de Población para 1995.<sup>9</sup> Como dicho índice tipifica localidades según su grado de marginación, pero no los hogares, se aplicó una encuesta en cada una de ellas, la ENCASEH (Encuesta de Caracterización Socioeconómica de los Hogares), que permitía completar el panorama socioeconómico y determinar así quién era pobre, que por tanto se incorporaba al nuevo programa, y quién no y que en consecuencia se excluía. Con esta definición se excluyeron de entrada a todos los pobres extremos que vivían en localidades urbanas o en una rural que no fuera de muy alta o alta marginación.

<sup>8</sup> Óscar Fresneda, “El sistema de selección de beneficiarios y el régimen subsidiado de salud en Colombia”, *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 6, junio de 2003, pp. 574-586.

<sup>9</sup> Debido a que no existe cambio sustancial sexenal en los programas de combate a la pobreza, Oportunidades es la continuación de Progresá en sus elementos básicos, las críticas aquí expresadas son válidas y actuales, tanto a su diseño como a sus contenidos. La diferencia ahora es que el programa ha ampliado la cobertura, ampliando asimismo los problemas relacionados con la exclusión (véase Escobar en este libro).

Con base en la Encuesta Nacional Ingreso-Gasto de Hogares (ENIGH) 1996<sup>10</sup> calculé el tamaño de esta primera exclusión en el Progresá. En principio hay que apuntar que se trata de un ejercicio que apunta a delimitar la población potencialmente atendida, y que los resultados guardan cierta distancia con su práctica real. En primer lugar, porque se usa la ENIGH96 y no las ENCASEH del Progresá. En segundo lugar, porque sólo se aplica la LP y no el análisis estadístico subsecuente que utiliza Progresá (el análisis discriminante), que en el ejercicio que Gómez de León presenta a nivel nacional implicó un aumento del número de pobres. En tercer lugar, porque la condición adicional para inclusión: la cercanía de servicios educativos y de salud, no se puede aplicar en el cálculo.

Aplicando la LPE de Progresá a todos los hogares del país en la ENIGH96, obtenemos una población en pobreza extrema de 21.7 millones (3.6 millones de hogares). En un programa de focalización a pobres extremos, que no tuviera errores de exclusión y suponiendo de momento que este procedimiento de identificación fuese el correcto, toda esta población (y sólo ella) debería ser cubierta por el programa. Sin embargo, todos los pobres extremos urbanos quedan excluidos (8.7 millones de personas, 40% de los pobres extremos). Pero, además, al seleccionar sólo las localidades de muy alta y alta marginación, quedan excluidos 40% de los 9.9 millones que habitan fuera de ellas, y que también son pobres extremos. Con la LP del Progresá, la incidencia rural de la pobreza extrema es de 51.3%; naturalmente, ésta debe ser más baja en las localidades que no son de muy alta y alta marginación, luego entonces el cálculo de 40% sería optimista. Al sumar estos 4 millones a los 8.7 millones de las ciudades, obtenemos la cifra de *12.7 millones excluidos del Progresá*, que representa 58.5% de los pobres extremos (21.7 millones) identificados; mientras *la población incluida sería de sólo 9 millones*.<sup>11</sup> Es decir, con la propia LP del Progresá, el error de exclusión es de 141% si se calcula sobre la población incluida, y de 58.5% si es sobre el universo que debió incluirse.

Pero ésta no es toda la exclusión. Los cálculos anteriores subestiman fuertemente la población en pobreza extrema, ya que están hechos con la LPE de Progresá, que representa solo el costo de una canasta alimentaria austera, lo que equivale a suponer que los hogares pueden destinar 100% de su presupuesto a alimentos crudos, empero, la proporción del ingreso destinado a alimentación (o coeficiente de Engel) en el caso de los más pobres del medio rural puede estimarse en alrededor de 0.5. Esto significaría que la línea de pobreza extrema correcta (si uno reduce la pobreza extrema a su dimensión alimentaria) debería

<sup>10</sup> Pues nunca se obtuvieron las bases de la ENCASEH.

<sup>11</sup> El lector no debe sorprenderse al comparar esta cifra con las que manejaba el Progresá de participantes en el programa, que son sustancialmente más altas. Por una parte, por la presión de los gobernadores y otras razones se han estado incluyendo algunas localidades de marginación media en el programa. Además, como se señaló, el análisis discriminante añade pobres extremos a los calculados por línea de pobreza extrema.

ser alrededor del doble que la que usa Progresá. Utilizando otras líneas de pobreza más altas (la de Santiago Levy y la de la CEPAL) el error de exclusión aumenta considerablemente. La pobreza extrema a nivel nacional pasa de 21.7 millones a 28.6 con la de Levy, a 38.7 millones con la línea de pobreza extrema de la CEPAL y a 66.6 millones con la de pobreza de la misma organización. Los hogares incluidos naturalmente van convirtiéndose en una fracción decreciente de estos universos de pobres, y los excluidos en una proporción creciente. Esta última proporción pasa de 58.4%, al usar la LP de Progresá, a 61.7% con la de Levy, a 69.6% con la LPE de CEPAL, hasta llegar a 78.4% con la LP. Es decir, la proporción de incluidos va descendiendo de 41.7% a 38.3%, a 30.4% y a 21.6%. En ninguno de los casos la inclusión llega a la mitad del universo de pobres extremos. En la última incluye casi sólo uno de cada cinco pobres extremos. En conclusión, buscando limitar el error de tipo II, se excluyeron millones de personas pobres y que realmente necesitaban el apoyo del programa.<sup>12</sup>

#### IV. EL DISEÑO ORIGINAL DEL PROGRAMA

Desde su arranque, el Progresá fijó como su objetivo “romper la transmisión intergeneracional de la pobreza”, lo que lo convierte en un programa estrictamente evaluable sólo en la próxima generación, dentro de 20 años, cuando los escolares de hoy sean adultos y conformen sus propios hogares. Progresá/Oportunidades está basado en la idea del triángulo “alimentación, salud y educación” que persigue que los jóvenes aumenten su nivel educativo y, por tanto, se dice, sean menos pobres en el futuro. Empero, introduce dos nuevas desigualdades en el ingreso de los propios hogares pobres: primero, entre los que tienen hijos en edades escolares y quienes no los tienen; misma que puede llegar a ser de 10 a 1. En segundo lugar, discrimina a los hogares más grandes, para los cuales el apoyo per cápita es menor, particularmente el apoyo alimentario. Las características específicas de cada línea de apoyo son las siguientes.

*Apoyos alimentarios.* El programa entrega a las mujeres embarazadas y en lactancia un suplemento alimenticio en especie, que “busca combatir la desnutrición” (7 sobres al mes de 240 g del “suplemento”, cada uno rinde 5 porciones), y otro suplemento para los niños con una diferencia: a todos los niños de entre cuatro meses y dos años, y entre dos y cinco años sólo cuando se detecte algún grado de desnutrición (6 sobres al mes de 240 g de “papilla”, rindiendo cada sobre 5 porciones). Según el documento del programa, estos suplementos “aportarán en

<sup>12</sup> En el caso reciente del Oportunidades, considerando al total de familias definidas como de pobreza de capacidades (cuyo ingreso sólo cubre, en teoría, los gastos en alimentación, salud y educación), era de un poco más de 40% en la zonas urbanas (cálculos propios con base en la ENIGH 2002).

promedio el 20% de las calorías necesarias y el 100% de los micronutrientes". Tanto en el documento de programa como en los manuales se reitera que "el alimento enriquecido sólo debe ser consumido por estos miembros de la familia".

Además, los hogares seleccionados reciben un apoyo mensual en efectivo que empezó en 125 y que en 2003 estaba en 155 pesos (ya que se va aumentando cada seis meses de acuerdo con la inflación), que debiera destinarse a gastos de alimentación. La condición para recibir éste es que todos los miembros de la familia asistan a las citas médicas estipuladas en la cartilla familiar y la beneficiaria titular deberá concurrir, además, a una plática educativa mensual (a los estudiantes de educación media superior, al ampliarse las becas a este nivel, también se les está exigiendo ir a las pláticas de salud). Si se falla a cualquiera de estas citas, se suspende este apoyo. En los manuales se reitera que los apoyos recibidos deben utilizarse para mejorar la alimentación del hogar.

Este "apoyo" implica serias deficiencias e induce nuevas desigualdades; por ejemplo, mientras con los niños de 4 a 24 meses se adopta una actitud preventiva de la desnutrición con los preescolares (2 a 5 años) la postura es curativa: la papilla sólo para los que muestren desnutrición. Sin embargo, los datos de las encuestas del Instituto Nacional de la Nutrición (INN) muestran que las diferencias de desnutrición entre niños de menos de 2 años y los de 2 a 5 no son significativas. En 1989, en el medio rural, la encuesta del INN mostró que 58.4% de los niños menores de 5 años estaban desnutridos, mientras el dato equivalente para los de 2 a 5 años era de 44.7%. Si la práctica de la lactancia, como es frecuente, se prolonga hasta los dos años en el medio rural, los menores son beneficiados también por el suplemento otorgado a la madre, lo que refuerza el argumento en favor de un cambio de actitud respecto a los preescolares. Adicionalmente, a partir de los cinco años los niños quedan sin protección especial. Esto se reflejará en que, mientras las familias con bebés pequeños y/o madres embarazadas recibirán por partida doble los suplementos alimentarios (una ración para la madre y otra para el bebé), los hogares con niños mayores (cuyos requerimientos nutricionales son mayores) no recibirán ningún apoyo alimentario en especie, lo cual parece, al menos, contradictorio.

Por otra parte, el programa está diseñado como si la población beneficiaria fuese inerte (*targets*, diría Amartya Sen) y no reaccionara a los programas. Una conducta básica en familias al borde del hambre es la redistribución de los alimentos apenas aparece un alimento adicional. Las familias tienen sus prioridades basadas en una lógica de reproducción en condiciones agudas de escasez. Éstas no tienen por qué coincidir con las fijadas por el programa.

A su vez, en muchas comunidades el traslado es complicado y costoso, por lo cual los requisitos de asistencia a la clínica para la plática educativa, para recoger los suplementos alimentarios y asistir a las múltiples citas pueden convertirse en una barrera de acceso adicional. El costo, sobre todo si se considera la desatención que implica de sus obligaciones domésticas y laborales y la necesidad probable de trasladar a los niños en la mayoría de las visitas (al no tener con quien

dejarlos) puede hacer poco atractivo el beneficio. En un reporte del Progresá en 1998 se señalaba que el 5% de los hogares seleccionados no se incorporan al programa y también menciona la no asistencia a cobrar los beneficios.

*Atención a la salud.* En este segundo elemento del programa, el énfasis está puesto por el lado de la demanda de servicios y, por tanto, del uso pleno de las capacidades ya instaladas. En este sentido, las acciones para ampliar la oferta rebasan las responsabilidades estrictas del programa, pues corresponden al ámbito estatal o al de los sectores salud y educación. El hecho mismo de que hayan sido eliminadas las comunidades que no contaban con servicios de educación y de salud en un radio de 5 km muestra el énfasis en hacer que la población atienda su salud y asista a la escuela. Si existe clínica en las cercanías de la localidad, ello es indicativo de que la población ya tenía cobertura de servicios de salud, de tal manera que el cambio se da de una actitud pasiva, esperar que la población acuda a los servicios, a promover la asistencia periódica. Lamentablemente esta promoción toma la forma de un trámite obligatorio (una coacción) para recibir los apoyos.

*Educación.* Este componente es el más importante del programa, tanto porque en torno de él se sitúa su objetivo principal: romper el círculo vicioso intergeneracional de transmisión de la pobreza, como por el hecho de que las becas educativas representan las transferencias mayores del programa. Igual que en salud, se busca estimular la demanda más que ampliar la oferta. El programa ofrece becas educativas, que se entregan a la madre de los estudiantes, por la asistencia regular (al menos 85% de los días de clases), del tercer año de primaria al tercero de secundaria, y recientemente se incorporó el bachillerato. Las becas incrementan su monto conforme avanzan de grado y, a partir de secundaria, son más altas para las niñas. La beca educativa de una niña en secundaria es dos veces y media el apoyo monetario para alimentos de todo el hogar. Las de bachillerato son todavía mayores. Además, se otorgan apoyos entre 120 y 240 pesos por ciclo escolar para útiles escolares. Las becas educativas se suspenden en vacaciones de julio y agosto. Todos los apoyos se entregan bimestralmente, a bimestres vencidos.

El diseño de este componente presenta varios problemas. En primer lugar, no es claro por qué las becas empiezan en tercer grado de primaria. Por una parte, el documento del programa señala que "es común que los niños de las familias pobres inicien su educación escolar a edades tardías y sin que hayan recibido alguna instrucción que despierte desde el inicio sus habilidades primarias para el conocimiento". Por otra parte, el propio programa marca cómo, a partir de los doce años, la presión es más fuerte para que los niños trabajen, lo que haría más lógico estimular el comienzo temprano de la escuela para que a los doce hubiesen terminado la primaria. Además, el mismo documento señala que "es común que los profesores deban atender simultáneamente a alumnos de diversos grados (escuelas multigrado) o que los planteles escolares no cuenten con los servicios completos (hasta sexto grado de primaria)", aunque esta afirmación no está

cuantificada. El argumento de que la deserción escolar es mayor a partir del tercer grado de primaria requeriría haberse evaluado más adecuadamente en dos aspectos. Por una parte, para verificar que la afirmación sea válida es necesario deslindar la deserción de la reprobación; parte de ésta puede deberse a problemas de la vista, del oído o a otro tipo de discapacidades que no se resuelven, en general, con becas en efectivo, sino con atención médica y apoyo para lentes y auxiliares auditivos. Por otra parte, los niños pueden dejar de ir a la escuela por falta de oferta. Es probable que las escuelas incompletas a que alude el programa expliquen una parte importante de la aparente deserción escolar. Esta decisión de diseño del Progreso crea una brecha de apoyos de siete años entre el del suplemento alimentario, concentrado en la madre-hijo (menor de dos años), y el apoyo vía becas educativas, que empieza cuando los niños tienen 9 años. En estos siete años el "capital humano es descuidado".

En segundo lugar, no se explicita en ninguna parte del programa o de los manuales la razón para no otorgar la beca en los meses de vacaciones. Se ignora, con ello, uno de los rasgos básicos de la pobreza extrema rural: el carácter estacional del hambre. Los meses previos a la cosecha de temporal, en la mayor parte del país de julio a octubre, son los de hambre más aguda. Dada la forma en la que se pagan las becas, a bimestre vencido, el primer pago de cada ciclo escolar llegará en noviembre, dejando un enorme hueco de percepciones entre julio y noviembre en que se puede agudizar el hambre.

En tercer lugar, el fundamento para hacer más alta la beca de las niñas, que suelen asistir en menores proporciones que los hombres a las escuelas a partir de los 13 años, se contradice con otra argumentación, del mismo documento del programa, que asocia el monto de la beca al costo de oportunidad de la asistencia escolar. Es claro que el costo de oportunidad es, en general, más alto para los varones.

En cuarto lugar, la forma de pago (bimestral), muy cómoda para el Progreso, puede tener implicaciones serias en las pautas de uso de los recursos a las que da lugar. En los hogares cercanos al límite de la subsistencia es casi imposible contener los gastos cuando se dispone de recursos, puesto que siempre hay deudas, atrasos, hambre acumulada, etc.<sup>13</sup> Una mayor frecuencia de pago probablemente sería más benéfica para las familias, siempre y cuando no tuviesen que trasladarse.

<sup>13</sup> Veamos el testimonio de Agustín Escobar como resultado del trabajo de campo antropológico en siete comunidades beneficiarias del Progreso: "las promotoras, el personal de las clínicas y el personal que hace la asamblea de incorporación recomiendan a las mujeres que gasten el dinero del Progreso en alimentos de alto valor proteico y de larga duración (sardinas, atún). Las animan además a comprar tan pronto como reciben el dinero porque si el dinero llega a la casa de la beneficiaria se desvía muy fácilmente a otros usos, notablemente en caprichos de los hombres (alcohol). Por eso las mujeres llegan cargadas de bolsas de comida el día de pago de Progreso. Si las mujeres hacen esto, esos alimentos duran en promedio unas dos semanas o un poco más. Depende de una evaluación médica establecer si este cambio de la dieta de dos semanas sobre 8 logra cambios en el bienestar físico de los beneficiarios" ("Progreso y cambio social en el campo en México", ponencia presentada en el seminario "Teorías vigentes sobre el combate a la pobreza", Universidad de Guadalajara e IRESO, 1999).

A la luz de estas limitantes en cobertura y en diseño, parecería bastante complicado el documentar en evaluaciones serias su impacto positivo, algo que ha intentado al respecto la Sedesol casi desde el arranque del programa, como se verá a continuación.

## V. EVALUACIONES DEL PROGRESA

Desde el arranque del Progresa uno de sus méritos indudables, contrastantes con Solidaridad, Coplamar y otros programas sociales, ha sido la gran cantidad de evaluaciones realizadas que son de carácter público, característica que ha continuado Oportunidades. Gracias a esto se cuenta ahora con una serie de estudios que permiten confrontar la promesa con los logros. Revisemos qué información presentan las referidas evaluaciones.

Antes, sin embargo, conviene precisar una cuestión central sobre los estudios de impacto de los programas de lucha contra la pobreza (en realidad de cualquier programa público). No se trata de constatar que el programa tiene un impacto positivo. Si se inyectan 20 mil millones de pesos o más a los barrios y comunidades más pobres del país es evidente que habrá un impacto positivo. El problema principal de las evaluaciones de impacto es el de encontrar un patrón de referencia para poder identificar si el resultado logrado por unidad de recursos invertidos (digamos por cada mil millones de pesos) es más bajo, igual o más alto que el de otras formas de intervención. En los famosos estudios de costo-beneficio, que se llevan a cabo sobre todo para decidir qué proyectos de inversión deben realizarse, lo que se hace (o más bien debe hacerse) es ordenar la cartera de proyectos con base en su tasa interna de rendimiento y llevar a cabo aquellos que tuvieran las más altas hasta agotar el presupuesto. Muchos proyectos rechazados con este procedimiento pueden tener tasas de rendimiento positivas e incluso superiores a una norma prefijada (a veces llamada la tasa social de descuento). Algo similar tendría que hacerse en las evaluaciones de impacto de los programas sociales. En el caso del Progresa/Oportunidades, no se trata tanto de dilucidar si su efecto es positivo o no, si no si es suficientemente alto para justificar la permanencia de este diseño particular de intervención pública.

Durante el gobierno de Zedillo el Progresa se sujetó a diversos ejercicios de evaluación, mismos que se concentraron en dos publicaciones. Una es la memoria de un seminario realizado en diciembre de 1998 organizado por el CIESAS (Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social) y Sedesol.<sup>14</sup> En el volumen se incluye la evaluación de corte antropológico que el CIESAS llevó a cabo en 12 comunidades beneficiarias del programa. El otro volu-

<sup>14</sup> CIESAS-Progresa, *Alivio a la pobreza. Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación dentro de la política social*, 1998.

men disponible<sup>15</sup> recoge las evaluaciones ejecutadas por el International Food Policy Research Institute, así como otros textos evaluativos realizados por personal del propio programa. Aunque ambas fueron por encargo del Progresá, contienen algunos elementos críticos.

Como se ha comentado, aunque el horizonte de cambio se define en la siguiente generación, en el corto plazo se encuentran cambios y no todos positivos. Así, en el volumen del CIESAS John Scott<sup>16</sup> comenta que “la focalización dentro de las localidades puede tener costos sociales importantes en la cohesividad [*sic*] de las comunidades”. En el mismo volumen, en las conclusiones de un trabajo de evaluación en 12 comunidades, Salomón Nahmad y coautores muestran esa posibilidad convertida en realidad. Los autores, antropólogos sociales, explican que uno de los rasgos esenciales de las comunidades campesinas e indígenas es su “sistema de redistribución igualitaria por diferentes mecanismos de control social”. Añaden cuál es el efecto del programa: “está generando alteraciones en el orden interno y las autoridades manifiestan inconformidad por el procedimiento externo y vertical”. Como ejemplo señalan: “En el caso de las becas de niños en Solidaridad, en la comunidad de Xitlama, Puebla, los padres de familia decidieron que se distribuyeran entre todos los niños, comprando uniformes para todos los alumnos de la escuela.” Concluyen apuntando: “*Los vínculos de amalgamiento social están siendo fragmentados por decisiones externas, lo cual genera conflictos en las familias extensas, entre barrios, o entre las promotoras y las no beneficiarias. A futuro se prevé un conflicto más profundo en cada comunidad. Las formas de gobierno y liderazgo tradicional no han sido tomadas en consideración, por lo que éste es otro punto de conflicto a futuro.*”

Tanto Scott como Nahmad *et al.* proponen que no haya hogares excluidos en las localidades donde opera el Progresá. Esta recomendación fue apoyada en el seminario y concitó el consenso de los asistentes, de posturas y formaciones muy diversas. Empero, la recomendación no fue atendida y se persistió en la focalización individualizada. Cabe entonces preguntarse: ¿Para qué llevar a cabo las evaluaciones si no se van atender recomendaciones tan importantes como ésta?

Pero éste no fue el único problema encontrado. Se documentaron casos de corrupción, abuso de los beneficiarios, problemas con la oferta educativa y de salud y muchos otros. El mismo documento apunta uno que resulta de una falta de comprensión de las especificidades de la vida rural. El diseño del programa supone que la población permanece a lo largo del año en la localidad. No tiene en cuenta que la pobreza obliga a una proporción de los campesinos a migrar constantemente; en consecuencia, muchas familias fueron excluidas del Progresá porque no estaban cuando se levantó el cuestionario de selección. Pero la movilidad geográfica no sólo interfiere con la incorporación al programa, sino

<sup>15</sup> Progresá, *Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Primeros avances*, Secretaría de Desarrollo Social, 1999.

<sup>16</sup> *Alivio a la Pobreza. Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación*, CIESAS-Progresá, 1999.



que afecta la posibilidad de cumplir con las reglas de asistencia a la escuela o clínica. Nahmad narra que una familia de Tehuipango, Veracruz, cada año migra a Huatusco, a trabajar en el corte de café, donde permanece dos o tres meses a partir de noviembre. Esta familia es beneficiaria del Progresá, así o se violan las reglas del programa o la familia será dada de baja. Los migrantes, como se sabe, son los más pobres de los pobres y las reglas del Progresá tienden a excluirlos. Así, comenta Agustín Escobar:<sup>17</sup> “en algunos casos las razones para no quedar incluidos tienen que ver con su pobreza. Conocimos casos de madres viudas o abandonadas que no se encontraban en la rancharía porque trabajaban en otro pueblo por su extrema pobreza, y el cuestionario del hogar no se contestaba”.

A su vez, en el reporte “¿Está dando buenos resultados Progresá?”, del International Food Policy Research Institute, IFPRI, institución con sede en Washington se presentan resultados de una evaluación realizada en un proceso largo, que tomó de dos a tres años. Los documentos de este estudio fueron escritos por investigadores residentes en EUA, muchos vinculados a universidades prestigiadas.

En el informe final se alaba el programa diciendo: “México está implantando un programa efectivo que sirve como modelo y que está marcando precedente a lo largo de Latinoamérica, en países como Honduras, Nicaragua y Argentina.” La pregunta clave es *si el Progresá es un modelo porque sus evaluaciones fueron positivas o si éstas fueron positivas porque de inicio ya era un modelo*. Es decir, si se trata de ejercicios objetivos (en los límites de las ciencias sociales) o al menos neutrales. En el informe final se describen resultados positivos del Progresá en los tres campos que cubre el programa aunque reconoce un lado oscuro. El informe apunta un resultado sorprendente para los apologistas del programa: el sistema de focalización individual arroja beneficios que “no son significativamente mayores a los de los programas dirigidos a la totalidad de la población”. El efecto cuantitativo adicional (la mayor eficiencia) resulta magro. Además, el sentido común de la población la considera innecesaria según el mismo informe: “entre las comunidades visitadas para la evaluación se atestiguó que sus habitantes consideran que todos deberían ser sujetos de asistencia, puesto que la pobreza es común, con excepción de los dueños de negocios”. El asunto no es menor. La focalización en hogares o personas individuales es uno de los rasgos esenciales del pensamiento neoliberal en política social. La comprobación empírica de su escaso o nulo efecto en *el programa modelo* pone a temblar las creencias del neoliberalismo en política social.

El mismo equipo de IFPRI presenta un trabajo titulado: “Focalizando hacia los pobres en México. Una evaluación de la selección de hogares en el Progresá”, que forma parte del informe final y cuyos autores son Emmanuel Skoufias (coordinador general del proyecto), Benjamín Davis y Sergio de la Vega (del equipo del Progresá). Este trabajo calcula cuál sería el nivel de pobreza simulando la

<sup>17</sup> “Progresá y cambio social en el campo en México”, ponencia presentada en el seminario “Teorías vigentes sobre el combate a la pobreza”, Universidad de Guadalajara-ITESO, agosto de 1999.

asignación de recursos en cuatro situaciones hipotéticas, incluyendo la seguida por el Progresá (véase cuadro 1). Los autores señalan que, salvo el primer índice de pobreza, el simple porcentaje de personas pobres, en los otros dos índices el Progresá ocupa el segundo lugar en mayor reducción de la pobreza, sólo después de lo que los autores consideran el método perfecto (y que es por cierto con el que miden la pobreza en todos los casos, sin percatarse de la circularidad argumental). Sin embargo, no pueden dejar de notar que las diferencias entre el Progresá y los otros dos métodos (transferencia uniforme o focalización sólo por localidades) son mínimas: entre 0.1 y 0.4 puntos porcentuales en el caso del índice P(1), que es el más adecuado para medir pobreza en mi opinión, y órdenes de magnitud ligeramente mayores en el caso de P(2). Los autores, ante estas magras diferencias, señalan: "si estos beneficios exceden los costos no económicos del programa asociados a la focalización, es algo imposible de determinar en el marco adoptado en este trabajo".

Adicionalmente, estudios cualitativos realizados en la evaluación del Progresá revelan que los costos no económicos pueden ser significativos (Michelle Adatto), sugiriendo que esta dimensión debe ser considerada para entender el costo total de la focalización; empero, vale la pena hacer notar que para calcular la reducción de la pobreza sin focalización (renglón 2 del cuadro) suponen una transferencia igual en valor absoluto para todos los hogares, a pesar de que la pobreza la miden con el consumo por adulto equivalente. Con esto se influye en

CUADRO 1  
ÍNDICES DE POBREZA BAJO DIFERENTES SISTEMAS DE FOCALIZACIÓN/TRANSFERENCIAS  
CON UN PRESUPUESTO FIJO E INCLUYENDO LOS COSTOS DE LAS TRANSFERENCIAS  
(PORCENTAJE DE CAMBIO RESPECTO A LA SITUACIÓN SIN TRANSFERENCIAS)

<i>Forma de asignación</i>	<i>Incidencia % de pobres</i>	<i>P(1)</i>	<i>P(2)</i>
1. Sin transferencias	0.7800	0.3142	0.1577
2. A todos los hogares un monto igual (sin focalización)	0.6434 (-17.52)	0.2256 (-28.19)	0.1006 (-36.18)
3. Focalizado a los pobres extremos según su consumo (ideal)	0.7691 (-1.40)	0.2158 (-31.30)	0.0797 (-49.42)
4. Progresá	0.7029 (-9.88)	0.2203 (-29.88)	0.0874 (-44.58)
5. Focalización sólo por localidades (basada en índice de marginación)	0.6948 (-10.92)	0.2214 (-29.51)	0.0900 (-42.94)

FUENTE: Emmanuel Skoufias, Benjamín Davis y Sergio de la Vega. "Una evaluación de la selección de hogares en el Progresá", Informe final, International Food Policy Research Institute (IFPRI), tomado

el efecto de este esquema en la reducción de la pobreza. Es probable, por tanto, que con una asignación por adulto equivalente entre todos los hogares el esquema sin focalización saliera mejor librado que el del Progresá.

En la colaboración de Michelle Adatto en este libro, la autora señala que desde su evaluación cualitativa del Progresá realizada para el IFPRI había señalado que la "focalización al nivel de hogares también ha tenido efectos adversos en las relaciones sociales, produciendo envidias y divisiones, con frecuencia expresadas como el hecho de que los no beneficiarios no desean participar en las actividades comunitarias porque no son parte del Progresá. Todo esto puede tener consecuencias adicionales en el capital social". La autora concluye recomendando pasar bien a un sistema de focalización geográfica, a uno de autofocalización o a uno en el cual se mantiene la focalización pero se amplía la banda y se hacen más claros los criterios de exclusión.

Este efecto en la división de las comunidades fue del conocimiento del Progresá al menos desde finales de 1998, a partir del seminario del CIESAS. ¿Por qué no se le puso remedio? Reiterando, ¿para qué evaluar si no existe la intención de corrección, sentido último de estos ejercicios?

## VI. EVALUACIONES DEL OPORTUNIDADES

Este contrasentido, de evaluar sólo para confirmar lo que se quiere aseverar e ignorar todo dato contrario a ello, siguió como tónica en el Oportunidades durante el gobierno de Fox. Los ejercicios se realizan anualmente y si bien se divulgan resultados las recomendaciones se soslayan o ni siquiera se atienden. De los propios documentos, empero, es posible extraer conclusiones relevantes, como se verá en la siguiente revisión.

Entre éstas se incluye la elaborada por Luis Rubalcava Peñafiel del CIDE y Graciela Teruel de la UIA, presentada en septiembre de 2002. La primera sorpresa es encontrar que no se trata de una evaluación: "las conclusiones que se derivan del presente trabajo son exclusivamente de carácter descriptivo y no deben interpretarse como efecto general del programa Oportunidades sobre el bienestar de la población beneficiaria", dado que los autores consideran que la evaluación del efecto de un programa requiere comparar los cambios en la población beneficiaria con los ocurridos en la población no beneficiaria (o testigo), cosa que no pudieron hacer, el trabajo entonces no es una evaluación en opinión de sus propios autores. El documento que elaboraron, denominado "Análisis preliminar sobre el cambio en variables demográficas y económicas de los hogares beneficiarios del Programa Oportunidades",<sup>18</sup> tiene un problema de origen en

<sup>18</sup> Hay ambigüedad en la autoría del trabajo: en la versión disponible en el portal electrónico, sólo aparece como autor Rubalcava Peñafiel. Sin embargo, en la presentación, la dispositiva con el

la información. La situación inicial de los hogares fue captada a través de una encuesta (ENCASEH) que se aplicó a todos los hogares en las localidades de muy alta y alta marginación para empezar el programa en 1997 y 1998. A futuro, si se había definido que el modelo de evaluación requería captar la situación tanto de la población beneficiaria como de la no beneficiaria, era evidente que se necesitaba volver a hacer lo mismo. Sin embargo, alguien decidió realizar un nuevo tipo de encuestas, dirigidas sólo a la población beneficiaria con propósitos de recertificación. Desde el diseño del programa se previó que después de tres años de participar los beneficiarios tendrían que pasar por un proceso de recertificación; si habían dejado de cumplir los criterios de selección del programa deberían ser excluidos del mismo. Sin este mecanismo, la focalización pierde toda su "eficiencia". Las ENCASEH servirían a este propósito pero además permitirían verificar si los excluidos originalmente del programa por no cumplir los requisitos, o por otras razones, podrían ser incorporados ahora. Empero, ninguna de las evaluaciones externas presentadas utilizó datos de las ENCASEH, ni menciona las recientes. Sin embargo, según información de la oficina de evaluación del Oportunidades se siguen levantando, por lo que la única explicación posible es que no se pueden utilizar.

Estas encuestas, que no sirven para evaluar el programa por no incluir a la población no beneficiaria, tampoco han servido para recertificar a los hogares, como lo señalan los autores: "al día de hoy, el retiro de los apoyos a las familias que ya no los necesitan no ha sido puesto en marcha, aun cuando el programa ha cumplido más de tres años de operación en algunas localidades del país". Sólo si estos requisitos fuesen perfectos se podrían identificar como reflejo de las necesidades efectivas de la población. La recertificación, que no se ha hecho, parecería destinada a seguir esperando, ya que la recomendación final de los autores es que, "debido a la importancia que adquiere [*sic*] el cambio en bienestar atribuible al ingreso del hogar, se sugiere considerar la posibilidad de, una vez revisado por posible error de medición, incorporar esta variable como un componente adicional del puntaje de elegibilidad". Los autores advierten, además, que: "Es posible que los informantes del hogar, al saberse encuestados de nuevo por el programa Oportunidades, decidieran subreportar sus fuentes de ingreso para de esta forma disminuir en forma deliberada su nivel de ingreso ante los registros del Programa", olvidando que éste no cuenta en el sistema de puntajes del Oportunidades. O suponen que las beneficiarias coinciden con ellos en cuanto a que el ingreso debería formar parte del sistema de puntajes o consideran que ellas viven en la ignorancia sobre el verdadero sistema de puntajes.

La sugerencia de incluir ingresos en el sistema de puntajes llevaría no sólo a la posposición, nuevamente, de la recertificación, sino que se estaría cambiando el método de identificación de los pobres en el Oportunidades. Esto lleva a las

contradicciones internas en los métodos de identificación de los pobres en la Sedesol. A pesar de que ésta adoptó oficialmente un método de medición de la pobreza (resultado de los trabajos del Comité Técnico que reclutó la Sedesol, del que forman parte Rubalcava y Teruel) basado únicamente en el ingreso del hogar, el Oportunidades usa un método que no incluye el ingreso para el mismo propósito, es decir, el antípoda. Buena parte de los hallazgos del trabajo que venimos comentando están centrados en las contradicciones que aparecen en la evolución de los hogares usando el método del Oportunidades en comparación con los ingresos de los hogares. La más notable es que el ingreso de hogares que eran no pobres en 1997-1998 y que sí son pobres en el 2000-2001 (utilizando el método actual de identificación de beneficiarios) aumentó en 22% según la tabla 4 (y en 40% según el texto). Mientras los indicadores muestran un deterioro del nivel de vida de este grupo, sus ingresos aumentan sustancialmente. Ante esta paradoja, los autores suponen que hay errores en los datos.

Estas deficiencias de las evaluaciones del programa Oportunidades siguieron en la ronda de 2003.<sup>19</sup> De los cuatro documentos contenidos en el volumen dado a conocer, el más general fue elaborado por investigadores del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), titulado "Evaluación del cumplimiento de metas, costos unitarios y apego del Programa Oportunidades a las reglas de operación". El documento tiene tres componentes: 1] análisis basados en información estadística recopilada por el propio programa y por la Secretaría de Salud; 2] resultados de una encuesta realizada por el grupo de investigadores, y 3] análisis de la evolución de 2001 a 2002 y de 2002 a 2003 de las reglas de operación del programa. Aunque el documento continúa algunas de las inercias apologeticas de la mayor parte de las evaluaciones previas, avanza al plantear algunos problemas y transparentar algunas opiniones críticas.<sup>20</sup>

Así, en materia de alimentación los autores informan que la proporción de menores de dos años reportados como desnutridos oscila entre 15 y 16% del total de beneficiarios de esa edad. Cuando se comparan los bimestres septiembre-octubre, añaden, la proporción de desnutridos sube de 15.9% en 2001 a 16.3% en 2002 y se mantiene igual para 2003. En algunos estados, los más pobres, los aumentos son muy fuertes: en Chiapas, de 15.8 a 17.6%; en Oaxaca, de 17.1 a 21.8%; en Puebla de 11.4 a 13.6% y en Veracruz de 8.7 a 11.4%. Ahora, disminuir la desnutrición infantil es uno de los propósitos fundamentales del programa; sin

<sup>19</sup> Las evaluaciones "externas" están recopiladas en un único volumen de 299 páginas, titulado *Resultados de la evaluación externa del programa de desarrollo humano Oportunidades, 2003*.

<sup>20</sup> En mis entregas de la columna semanal que publico en *La Jornada*, con el título de *Economía Moral* del 25/04/03, 09/05/03 y 16/05/03, analicé lo que llamé evaluaciones *light* del Oportunidades en la ronda de 2002, mostrando su espíritu apologetico. A invitación de Mauricio Hernández, quien funge como el líder del grupo evaluador del INSP, asistí en mayo de 2003 a la sede del Instituto y conversé con él y con otro evaluador sobre las deficiencias que encontraba en las evaluaciones de la ronda 2002. Algunas de las cuestiones que comenté con ellos se reflejan en la nueva evaluación.

ello, las becas educativas no podrán ser aprovechadas. Constatar que la proporción de menores desnutridos está aumentando debería ser un hallazgo grave; sin embargo, los autores minimizan estos datos de dos maneras. En primer lugar, guardan silencio sobre el aumento a nivel nacional y, respecto al de las entidades, lo atribuyen enteramente a la ampliación en la proporción de menores sometidos a control. Sin embargo, la explicación podría funcionar bien para Oaxaca, que efectivamente registra un incremento fuerte en la proporción de menores bajo control nutricional (de 70.1 a 98%); funcionaría en menor medida en Veracruz que tiene un moderado crecimiento en dicha proporción (de 89.2 a 96.7%), pero no funciona ni para Puebla ni para Chiapas, que tenían ya en 2001 muy altos niveles (97.7 y 96.4% respectivamente), valores que aumentan marginalmente.

Aunque la tendencia en el grupo entre 2 y 4 años no es al aumento de la desnutrición, ya que la proporción de desnutridos en este grupo pasa de 26.3% en 2001, a 25.6% en 2002 y a 25.1% en 2003, llaman la atención dos hechos. En primer lugar, que la proporción de desnutridos sea mucho mayor en este grupo que en el de los más pequeños. En segundo lugar, que en las mismas entidades señaladas antes la tendencia al aumento de la desnutrición se manifieste también.

La recuperación de los niños desnutridos parece ser muy ineficiente en general y lo es sin duda en el Oportunidades, donde además viene bajando: mientras en 2001 se recobraron 5 681 menores de 2 años de edad, que representaban 6.6% de los niños desnutridos, en 2003 sólo “se recuperaron 5 003, que correspondieron a 4.4%, situación similar a las de los menores de 2 a 4 años de edad, que de 6.5% (de recuperación) pasaron a 4.5% en 2003”. Algo funciona mal en el programa. O la papilla no sirve, la gente no la consume, o el apoyo alimentario es demasiado bajo, o todo junto, el hecho es que la desnutrición no baja y los menores desnutridos permanecen en esa condición.

En efecto, la evaluación reporta problemas con la cobertura del suplemento alimentario. Entre los menores de dos años, la proporción que lo recibe bajó entre 2001 y 2002 de 79.3 a 77.5% y luego se recuperó, en el 2003, para quedar al mismo nivel inicial. El suplemento sólo se proporciona a los menores de entre 2 y 4 años cuando les ha sido identificada la desnutrición, sin embargo, la cobertura reportada a nivel nacional es superior al 100%. La “evaluación de metas” reporta grandes problemas con la distribución del suplemento: “en algunos lugares hay sobreabasto de sobres y el personal de salud prefiere entregar más número del normado y a más personas para evitar que el almacenamiento prolongado deteriore el valioso suplemento”.

El grupo evaluador diseñó cuestionarios y los aplicó en 25 localidades (15 urbanas y 10 rurales) de cinco estados, a beneficiarias, a directores de escuela y a personal de salud. La encuesta está llena de problemas. Las beneficiarias (se entrevistó a 25 en cada localidad) no entendieron algunos de los conceptos del cuestionario dirigido a ellas. Así, como reporta la “evaluación de metas”, “aun cuando la incorporación de familias al programa en el área urbana fue por medio de módulos a los cuales acuden las personas que se consideran posibles

beneficiarias, sólo 61% mencionaron haber solicitado la incorporación”; en contraste, “a pesar de que la incorporación de las familias del área rural es a través de un censo, del total de las mujeres entrevistadas del área rural, 63% dijeron que habían solicitado su incorporación”.

El grupo reporta varias opiniones muy críticas sobre el proceso de focalización. Una vocal de salud entrevistada señaló “que a veces no entienden cómo seleccionaron a las personas porque hay familias que tienen recursos económicos [...] y que están dentro del programa y hay familias o abuelitos que no trabajan y no son beneficiarios”. Un médico declaró, mostrando que la cultura de la trampa está desatada en el Oportunidades:

que los encargados de la incorporación deberían buscar otras estrategias para la incorporación al programa, debido a que algunas familias proporcionaron información falsa dando un domicilio diferente al suyo, y claro, cuando habían ido a verificar los datos proporcionados en el módulo, las familias eran consideradas como pobres e incorporadas al programa.

Otro testimonio apunta hacia algo más grave, aunque predecible: la mentira concertada entre quienes operan y dirigen el programa, la *escenografía institucional*. Mientras 67% de los médicos entrevistados afirmaron que no los capacitaron para el programa, un médico dijo: “Me capacitaron porque sabían que ustedes llegaban.” Este no es el único caso de escenografía institucional. Los evaluadores del INSP señalan: “En la comunidad de Vargas se dio el caso de que el personal de salud, al enterarse de la visita del equipo de investigación, les cambió un día antes las cartillas a las mujeres beneficiarias.”

Mientras las reglas de operación del programa establecen la gratuidad plena del servicio “el 11% de las beneficiarias entrevistadas (en las áreas urbanas y 15% en las rurales) dijeron que pagan por la consulta; en promedio pagan 18 pesos y el promedio de pago por concepto de medicamento es de 22 pesos”.

De sus tres componentes, la educación es la razón de ser de Oportunidades. A la familia se la apoya para mejorar su alimentación y su salud, y se otorgan becas educativas *para que los niños asistan a la escuela*, ya que se asume que la mayor escolaridad de los hijos de los pobres extremos hará que, cuando formen sus propios hogares, superen esta condición. Por tanto, la evaluación idónea del programa sería seguirles la pista a los ex becarios y verificar si superan el nivel de vida de sus padres y el umbral de la pobreza y si lo hacen gracias al mayor nivel educativo que el programa les habría permitido adquirir. Lo que se ha venido haciendo, en cambio, son evaluaciones fragmentarias del programa, observando sus consecuencias inmediatas en los componentes que integran el programa (alimentación, educación y salud). Pero no sólo eso, sino que los tres elementos se han estado evaluando no por sus resultados intermedios (mejor nutrición, mejor salud, mejor educación), sino por los medios usados (más asistencia escolar, más asistencia a consultas, más compra de alimentos).

La evaluación del componente educativo, tanto del ejercicio 2002 (presentada en el 2003) como la del ejercicio 2003 (presentada en el 2004), fue realizada por Susan Parker (investigadora del CIDE) quien fue designada por la Sedesol. La evaluación en ambos años ha consistido en algo muy elemental: constatar el cumplimiento de la obligación que el programa le impone a los millones de becarios a cambio de las becas educativas. Aunque Parker sostiene que está midiendo el resultado del programa en la matrícula escolar, es evidente que si la condición para recibir la beca educativa es concurrir a la escuela, y si hay 4.19 millones de becarios del Oportunidades en el país, a los cuales no se les ha suspendido la beca por inasistencias escolares o por reprobar dos veces el mismo grado, esos 4.19 millones *están asistiendo a la escuela*, o al menos eso dicen los registros administrativos. Como el programa se ha expandido rápidamente desde 124 mil hogares en 1997 hasta 4.24 millones en 2003, es claro que la población que asiste a la escuela *por contrato con el gobierno federal* ha crecido mucho y que ello se debería reflejar en el aumento de la matrícula. Si esto no ocurriera, significaría que la población que recibe un pago por ir a la escuela sólo habría pasado de asistir sin pago a hacerlo con remuneración y que, por tanto, este gasto no habría tenido efecto alguno.

De los 4.19 millones de becarios de *Oportunidades*, 2.48 millones (59.2%) son becarios de primaria. El resto se reparte entre secundaria (1.28 millones) y educación media superior (0.42 millones). Veamos qué dice Susan Parker sobre el “impacto” del Oportunidades en la matrícula de primaria:

Parker 2002 [se refiere a la evaluación que realizó el año anterior] presenta un análisis detallado de los efectos del programa sobre inscripción en primaria, encontrando, como fue el caso en estudios anteriores, *efectos muy bajos*. Realizamos regresiones considerando el nuevo ciclo escolar para el que tenemos información (2002-2003) y *seguimos encontrando impactos muy bajos de Oportunidades a nivel primaria*.

Esos efectos “muy bajos” deben ser o muy cercanos a cero o incluso negativos, lo que explicaría que no quedasen incluidos en el documento. Con ello se minimizan los resultados negativos y se destacan los positivos de los otros niveles educativos: “Este estudio se concentra en los posibles efectos de Oportunidades sobre la inscripción al nivel secundaria y medio superior [*sic*].”

En pocas palabras, el gobierno federal ha contratado a 2.48 millones de becarios, pagándoles a sus familias un monto cercano a 4 mil millones de pesos anuales, sin resultado alguno ya que la asistencia escolar es exactamente la misma que habría sin las becas. Esto se conoce desde 1999; por ejemplo, Parker cita un trabajo de Mónica Orozco y M. Huerta de 1999, en el que encuentran que *el efecto sobre la inscripción en primaria es muy pequeño o nulo*, lo que atribuyen a que la inscripción en primaria, incluso en zonas rurales marginadas, era superior a 90%, antes de la puesta en marcha del programa. Por tanto, concluye Parker, “la capacidad de Oportunidades para incrementar la inscripción estaba ya muy limitada”,



reconociendo implícitamente el error de diseño. Sin embargo, el programa no ha sido rediseñado para corregir estos problemas, y seguirá expandiendo las becas para primaria. Este año 2004 el Oportunidades alcanzará una cobertura de 5 millones de hogares. La expansión se hará casi exclusivamente en las ciudades, donde es muy claro que no se necesitan las becas educativas para aumentar la asistencia a primaria (dado que la inscripción está muy cerca del máximo posible, que nunca es 100%). No se trata de ahorrar estos recursos, que los pobres necesitan, sino de asignarlos mejor. Los apoyos alimentarios que reciben todos los hogares beneficiarios del programa, a diferencia de las becas educativas, son muy raquíticos y no cambian en nada la vida de las familias que sólo reciben estos montos. Los apoyos alimentarios, además, están mal diseñados pues entregan el mismo monto a un hogar unipersonal que a uno de siete u ocho integrantes, haciendo que el apoyo per cápita sea muy desigual.

La autora lleva a cabo una medición del "impacto" del Oportunidades en la reprobación y el "abandono" escolar en primaria. Concluye que "Oportunidades parece tener un efecto en reducir tanto el abandono escolar como la reprobación en primaria en zonas rurales". Pero problemas de diseño hacen que estos y los demás cálculos de Parker sean inútiles. Además, en el caso de la reprobación y el abandono, los resultados no parecen consistentes con los de la matrícula. Parker señala que los efectos del Oportunidades en la matrícula de primaria son casi nulos. Sin embargo, no se percata de que este resultado no parece consistente con el abatimiento, modesto, de la reprobación y el abandono. El término abandono se refiere a niños inscritos al principio del año escolar y que ya no aparecen en los registros de fin de año, mismos que no sólo no aprueban, sino que probablemente ya no se inscriban al año siguiente. Aunque la relación entre reprobación y deserción se transforma con la introducción de las becas, es posible que a menor reprobación siga bajando también el número de desertores. Reprobación y abandono no se convierten necesariamente en deserción, pero son causas muy fuertes de ella. Por tanto, si disminuyen, como dice Parker que ocurrió como consecuencia del Oportunidades, la matrícula debería crecer, lo que no ocurre de acuerdo con su informe.

Su evaluación tiene una deficiencia de método que le quita valor a los resultados; esta hecha con una base de datos de la SEP sobre la matrícula por escuela en el periodo 1996-1997 a 2002-2003. Con la base de datos de los becarios, que incluyen la clave del plantel al que asisten, clasificó las escuelas en Oportunidades y no Oportunidades. Esta división dicotómica es burda, pues las escuelas Oportunidades son las *que tuvieron al menos un becario del programa en algún año del periodo 1997-2003*. Las demás son no Oportunidades. Al analizar la evolución de las variables matrícula, abandono y reprobación en los dos universos, y aplicando el concepto de la doble diferencia, determina el efecto del Oportunidades. El criterio de la doble diferencia significa que se atribuye como resultado del programa la diferencia entre el incremento en matrícula logrado en todas las escuelas Oportunidades entre el año base y el final, menos el incremento logrado en

las escuelas no Oportunidades. Si bien éstas parecerían estar fuera de las consecuencias del programa y, por tanto, parecen buenos testigos de lo que hubiese ocurrido sin él, las escuelas Oportunidades no pueden considerarse un universo homogéneo, pues incluyen aquellas con cualquier número de becarios, desde uno hasta 100%. Es evidente que lo que ocurra en una escuela con proporciones bajas de becarios no puede ser atribuido al programa. Salvo las secundarias rurales, donde éstos representan, en promedio, casi las dos terceras partes de los estudiantes, en las otras cinco categorías de escuelas (primarias urbanas y rurales, secundarias urbanas y escuelas del nivel medio superior de ambos medios), la proporción promedio de becarios respecto al total de estudiantes varía entre 11 y 46%. Por tanto, no se puede considerar que la evolución de la matrícula de estas escuelas refleje lo que ocurre en el programa.

Agustín Escobar Latapí y Mercedes González de la Rocha<sup>21</sup> llevaron a cabo la evaluación cualitativa de este programa en 2003. En 2002 habían realizado también el único estudio crítico. En este año se repite la situación. Frente a las evaluaciones insulsas arriba analizadas, la de estos autores es interesante y mucho más crítica. A continuación destaco algunos de los problemas que identificaron al considerar la incursión del Oportunidades en localidades de 50 mil a 1 millón de habitantes. Los autores ubican, al principio de su texto, dos temas que les interesó centralmente dilucidar: 1] “si el esfuerzo de acceso a los centros de servicios y el cumplimiento con las corresponsabilidades implicarían mayor o menor sacrificio en cuanto a tiempo y esfuerzo” (que en las zonas rurales y suburbanas) y sus repercusiones “en un mayor o menor éxito de la escolarización y de otros componentes de Oportunidades”; 2] las implicaciones de la mayor participación laboral de las mujeres en el medio urbano: “dada la preeminencia de las mujeres en el programa y su responsabilidad en el cumplimiento de tareas prescritas por él, es necesario establecer si sus empleos y estas corresponsabilidades son igualmente compatibles en las zonas urbanas que en las rurales” (p. 271).

Una clarificación metodológica fundamental, que los autores destacan, es que, a diferencia del estudio de 2002, que se dividió en dos etapas (identificación de la situación antes de la puesta en marcha del programa o situación basal, y estudio de seguimiento un año después) en este caso no hubo estudio previo a la introducción del programa, por lo cual la metodología para comparar el antes y el después debe basarse en lo que se llama retrospectiva, que supone pedir a los entrevistados que recuerden la situación antes de la entrada del programa. Los autores no explican las razones para no realizar el estudio en dos etapas, pero reconocen abiertamente la mayor calidad de este procedimiento respecto al de retrospectiva:

<sup>21</sup> Profesores-investigadores del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) de Occidente. Su informe se titula: “Evaluación cualitativa del Programa Oportunidades en zonas urbanas, 2003”.

En nuestra opinión, el método basal-seguimiento de la evaluación de los años anteriores es más confiable y certero que la retrospectiva [...] En este caso resultó en especial notorio porque para los jefes y jefas del hogar resultaba difícil reconstruir con precisión el estado de sus ingresos, egresos, activos y deudas a un año de distancia [...] para ellos y para nosotros fue complicado establecer 1] las diferencias entre sus economías inmediatamente antes de las primeras transferencias y en el momento de la entrevista; y 2] si los cambios en sus familias tenían que ver con el programa o con variaciones en su inserción laboral, los rendimientos de sus actividades por cuenta propia... etc. (p. 272).

¿Es esto un reflejo, junto con los problemas para que los autores de las evaluaciones usen las encuestas que levanta el Oportunidades, del deterioro de las tareas de información para la evaluación en el programa?

Los autores describen el nuevo procedimiento de selección e incorporación de beneficiarias en estas localidades, al que clasifican como de “autofocalización por módulos” (lo que como veremos no es estrictamente correcto), e identifican 5 etapas: 1] definición estadística de zonas de atención (zonas de mayor concentración de hogares pobres) a las que se dio atención especial durante los procesos de difusión; 2] “difusión del proceso de incorporación, que informa a la población de esas manzanas y otras de la ciudad que cierto tipo de familias (definidas por sus carencias) pueden acceder al programa;<sup>22</sup> 3] la operación por tres meses de módulos de atención; 4] el proceso de selección instantáneo que, en los módulos, informa a las personas si califican para ingresar al programa, y 5] la verificación de la información ofrecida por las candidatas por medio de visitas a sus hogares.

La calificación de autofocalización, término que en la bibliografía de política social se entiende de una manera precisa (donde no hay criterios establecidos sobre quién califica y quién no, y no hay intervención de la autoridad en seleccionar a los beneficiarios),<sup>23</sup> no se puede aplicar al procedimiento de módulos descrito ya que en él hay tres momentos en los que la autoridad selecciona: las zonas de atención; a los que pasaron la primera prueba (la selección instantánea); y entre éstos a los que pasan la prueba de verificación.

De acuerdo con Escobar y González de la Rocha “los estudios de caso de hogares no beneficiarios muestran que el tiempo necesario para dedicar al proceso de incorporación desalentó a muchos” (p. 266). Esta situación es aún más grave en

<sup>22</sup> Lamentablemente, los autores no profundizan en los contenidos de esos perfiles de los aspirantes. Aquí caben dos posibilidades: una descripción vaga que no permite a la población identificar si son candidatos o no, y una descripción más o menos precisa que les permita prepararse para hacerse pasar como aspirantes legítimos, lo que, como veremos, parece ocurrir de manera generalizada.

<sup>23</sup> Ejemplos clásicos de programas “autofocalizados” son los de empleo temporal o de emergencia, donde sólo los que están dispuestos a trabajar por un salario bajo y de manera temporal buscan el empleo; la autoridad contrata a todos los solicitantes, o por orden de llegada hasta agotar el presupuesto, sin evaluar ningún atributo de ellos y sin poner ninguna barrera de acceso (como documentos de identidad o la realización de trámites que consumen tiempo).

los hogares donde las mujeres trabajan o tienen mucha carga doméstica, las cuales no pudieron acudir a los módulos (p. 281). Esta falla también es señalada en la evaluación realizada por el grupo de investigadores del INSP que afirman que la incorporación mediante módulos “abre la posibilidad de una autoselección o autoexclusión de familias, ya que se puede dar un sesgo si las personas con más recursos y mayor capital social son las que acuden a los módulos” (p. 94).

De acuerdo con Escobar y González de la Rocha “las presiones de las responsabilidades de las faenas (organizadas, estas últimas, por las vocales, maestros o personal de salud) recaen casi siempre en las mujeres... y son poco compatibles con las rutinas cotidianas de mujeres urbanas” (p. 266). Además de la pérdida de tiempo, en la evaluación del programa en zonas urbanas se reporta maltrato del personal de salud, falta de medicamentos, cuotas o cooperación por atención a enfermos, siendo esto último un acto de corrupción, ya que la atención a la salud debe ser gratuita. Asimismo, los padres mostraron insatisfacción respecto a la calidad y trato en las escuelas, la precariedad de las instalaciones, la inasistencia de los maestros, etcétera.

Por otra parte, los padres informaron que al recibir el apoyo económico del Oportunidades se aumentaron las cuotas por concepto de contribuciones escolares, y los precios en las tiendas locales los días en que reciben el pago. En las áreas urbanas se sigue el mismo esquema de apoyo a la educación que en las rurales (iniciar el otorgamiento de las becas educativas a partir del tercer año de primaria). Con ello quedan excluidos una importante proporción de los hogares más pobres con hijos pequeños. Como lo señalan Escobar y González de la Rocha, “los grupos domésticos jóvenes enfrentan tensiones y presiones económicas más severas que los hogares más consolidados” (p. 277). Como puede observarse, se han reproducido los mismos problemas a medida que más zonas y áreas se integran al programa por la falta de incorporación de las recomendaciones señaladas por las evaluaciones.

## VII. REFLEXIONES FINALES

El programa Oportunidades se ha constituido en el programa más importante de lucha contra la pobreza en México. Este 2004 llegará a 5 millones de hogares y su presupuesto será cercano a los 25 mil millones de pesos. El programa, sin embargo, no ha sido debatido a nivel nacional ni local. Urge hacerlo. Como he mostrado en las secciones anteriores, tiene muchos problemas y debe ser reformulado. Oportunidades involucra a tres secretarías de estado, a todos los gobiernos de las entidades federativas y a la mayoría de los municipios. Rebasa, por ello mismo, a la Sedesol, y aunque tiene sus órganos de gobierno propio, donde participan otras instituciones, éstas son sólo del gobierno federal. Como una manera de iniciar este debate, es necesario mirar algunas de las cuestiones más básicas

del diseño mismo del Oportunidades y someterlas a crítica. Esta discusión es tanto más necesaria porque la Sedesol ha extendido el programa al medio urbano aplicando el diseño original casi sin cambio alguno, en contra de algunas opiniones y sin que mediara un debate más amplio, ni consulta alguna a la población; la cúpula burocrática del programa decidió aplicarlo tal cual.

En el diseño del Progres/Oportunidades se partió de un diagnóstico según el cual el círculo vicioso de la pobreza está determinado por la interacción inversa entre bajos niveles educativos y bajos ingresos. Veamos cómo expresa esta hipótesis el documento original del programa:<sup>24</sup>

La educación es un factor estratégico para romper este círculo vicioso que sobresale en la extensa discusión y en las evidencias internacionales que se tienen sobre los factores que promueven el desarrollo y abaten la pobreza y la desigualdad. [p. 5]...La educación primaria y secundaria rinde altos beneficios a los niños y a la sociedad en su conjunto, ya que las capacidades y habilidades que desarrollan los niños en la escuela les permiten utilizar información que les servirá para incorporarse en los procesos sociales y económicos [...] De ahí que el acceso a una educación básica *de calidad* sea *uno de los factores* que contribuyen a igualar las oportunidades, ya que provee a los niños y jóvenes con los recursos esenciales para mejorar su condición socioeconómica, propiciando así su movilidad social... Es por esto por lo que una de las orientaciones estratégicas de la política de combate a la pobreza es su énfasis en la educación para impulsar genuinas oportunidades educativas entre los hogares más pobres, y en particular entre las mujeres. Cabe señalar que los beneficios de la inversión en educación tienen distintos tiempos de maduración. Por supuesto, *los más plenos beneficios se materializan en el mediano plazo cuando, como adultos, los niños y jóvenes que hoy estudian puedan incorporarse a actividades productivas y acceder a trabajos bien remunerados.* [p. 31]

Si la educación es la que rompe el círculo vicioso de la pobreza, entonces la permanencia en la pobreza se ha de explicar por la no asistencia a la escuela. Así lo plantea el documento que venimos examinando con base en evidencia rural:

Los índices de deserción y reprobación entre los alumnos en condiciones de pobreza son más elevados que en el resto de las familias La deserción escolar tiende a aumentar significativamente a partir de los 12 años. Este descenso [*sic*] es más marcado entre las niñas de hogares que viven en situación de pobreza extrema. [p. 21]

Sin embargo, señala, y esto parece haberlo olvidado al diseñar el programa, que "incluso en las localidades rurales con mayor marginación, alrededor del 95% de los niños y niñas de 8 años asiste a la primaria" (p. 21). Según la gráfica 1.6 de dicho documento la asistencia alcanza su máximo a los 9 y 10 años de edad y empieza a descender a partir de los 11, para disminuir más rápido a partir de los

<sup>24</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Programa de Educación, Salud y Alimentación*. Aunque el documento carece de fecha y de pie de imprenta, fue impreso en 1997, año de arranque del programa.

12 años de edad. Para este diagnóstico, es importante hacerlo notar, el programa sólo utilizó los datos captados en su propia encuesta (realizada sólo en áreas de alta y muy alta marginación en localidades menores a 2 500 habitantes) y *no* los comparó con indicadores nacionales, urbanos y rurales, provenientes de otras fuentes.

El documento reconoce que el aumento de la educación no será suficiente:

La pobreza no sólo es causa y resultado de escasas capacidades básicas y, *por ende*, del bajo rendimiento en el trabajo y de ingresos precarios, sino que obedece a otros factores, como son la falta de acceso a empleos productivos y servicios sociales esenciales. Por eso, la sola adquisición de herramientas básicas entre los miembros de las familias en pobreza extrema no es condición suficiente para reducir su marginación; *es necesario generar oportunidades productivas y mejor remuneradas...* [p. 29]

Sin embargo, el programa no incorporó en su diseño actividades de generación de oportunidades productivas bien remuneradas, sino que lo dejó a que alguien más lo hiciera, a pesar de la evidencia de los 15 años anteriores en que no se había hecho. De esta manera, el programa se quedó en actividades para aumentar las capacidades básicas de los menores, en particular los educativos, apostando a que si logra aumentar la educación de “*los niños y jóvenes que hoy estudian pueden incorporarse a actividades productivas y acceder a trabajos bien remunerados*”. Como lo prueba la evidencia que hemos señalado y la que veremos a continuación, si se repite lo que ha pasado en los últimos 20 años, eso no ocurrirá.

La evidencia en la que se basó el Progreso proviene de una encuesta en zonas rurales. Es lo que se conoce como información de corte transversal, que compara la situación de distintas personas y hogares en un momento dado del tiempo. Con estas encuestas los resultados son que a menor nivel educativo mayor es la pobreza. Lo que significa, de una manera muy gruesa, que los puestos disponibles en la economía se reparten entre la población que quiere trabajar dando preferencia, entre los aspirantes al puesto, a quien tenga mayor nivel educativo.

Veamos la evidencia de tipo vertical o de evolución a través del tiempo para ver si esto se confirma. Los niveles educativos de la población de 15 y más años en el país (que son básicamente los que trabajan y, por tanto, donde tiene que observarse la relación entre educación e ingresos), medidos por su inverso, la pobreza educativa, evolucionaron de la siguiente manera en las tres últimas décadas: la incidencia equivalente de la pobreza educativa, que en 1970 era de 62.1%, bajó a 26.3% en 2000. Como se aprecia, una reducción drástica casi a la tercera parte del nivel original (el dato de 2000 es sólo 37% del de 1970). Las tasas de descenso anual de la pobreza educativa son altas en las tres décadas pero lo son mucho más en los años setenta: -3.5, -2.2, -2.8% respectivamente en los años setenta, los ochenta y los noventa.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Datos tomados de Julio Boltvinik, “Welfare, Inequality and Poverty”, en K. Middlebrook y E. Zepeda, *Confronting Development. Assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges*, Stanford,

Varias cuestiones deben destacarse. En primer lugar, que mientras la pobreza educativa de los adultos disminuyó aceleradamente durante estos treinta años, la pobreza de ingresos en el periodo 1968-2000 se mantuvo prácticamente constante (bajando de 72.6% en 1968 a 68.5% en 2000). Comparando los extremos solamente, la hipótesis del bajo nivel educativo como elemento causal *principal* de la pobreza de ingresos (que está detrás del diseño del Progresá, como vimos) tendría que ser rechazada.<sup>26</sup> En el periodo 1980-2000, encontramos que mientras la pobreza equivalente educativa *disminuyó* en 60%, de 43.7 a 26.3%, la de ingresos aumentó en 41%, de 48.5% en 1981 a 68.5% en el año 2000. Por lo menos en la historia reciente de México podemos afirmar que la evolución de los ingresos de los hogares (y por tanto su pobreza de ingresos) no está asociada con el nivel educativo de sus adultos. Por tanto, si el Oportunidades hubiese sido diseñado en 1980, habría perdido su apuesta central: *los niños y jóvenes que estudiaban en 1980 y años siguientes no se habrían podido incorporar a actividades productivas y acceder a trabajos bien remunerados*. Lo que ocurre cuando aumentan los niveles educativos pero la economía no crece ni se moderniza, y por tanto no se generan puestos de trabajo adicionales y con mayores niveles de productividad, es que ante el exceso de solicitantes de empleo los empleadores elevan los requisitos educativos y cierran los rangos de edad, para evitar tener que escoger entre un número muy grande de solicitantes. Con ello, los mismos tipos de puestos de trabajo que antes realizaban personas sin educación los realizan ahora personas con primaria completa; los que ocupaban los que tenían primaria completa ahora los desempeñan los que tienen secundaria completa, y así sucesivamente. Sirvientas con primaria completa, meseros con preparatoria, etcétera. Para colmo, como la política económica ha frenado el crecimiento de la economía y desvalorizado el trabajo humano, las mismas actividades, realizadas hoy por personas con mayores niveles educativos, reciben menores remuneraciones y la pobreza por ingresos aumenta, aunque haya disminuido la pobreza educativa.

Datos provenientes de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2002 muestran que la pobreza del hogar en el que viven,

Stanford University Press, 2003, pp. 385-446. Los datos se presentan en el cuadro 11.4. La norma educativa, de acuerdo con la legislación nacional, es que toda persona de 15 o más años debe haber concluido la educación básica (primaria y secundaria). Quienes no lo han hecho se consideran en pobreza educativa. La pobreza educativa se subdividió en tres estratos: indigencia educativa (sin instrucción); pobreza extrema educativa (primaria incompleta); y pobreza moderada (primaria terminada pero sin secundaria completa). La incidencia equivalente es la suma ponderada de las incidencias de cada uno de estos estratos, ponderados cada uno por su intensidad media estimada.

<sup>26</sup> Entre 1968 y 1977 la pobreza de ingresos bajó muy rápidamente, de 72.6 a 58%. Si supusiéramos que esta baja se distribuyó homogéneamente en el periodo, la cifra correspondiente a 1970 puede estimarse en 69%, con lo cual quedaría claro que en el periodo 1970-2000 la pobreza por ingresos, en los extremos, no cambió. Aunque la fuente citada en el pie de página anterior contiene una gráfica con esta evolución, los datos precisos pueden encontrarse en Araceli Damián y Julio Boltvinik, "Evolución y características de la pobreza en México", en *Pobreza urbana. Perspectivas globales, nacionales y locales*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 201-227.

incluso utilizando criterios gubernamentales minimalistas como el de pobreza de capacidades, no se traduce en inasistencia escolar significativa en los menores de 12 años de edad, pero sí en los de 13 a 15 años y, todavía en mayor medida, entre los de 16 y más. En los hogares que el gobierno califica como pobres de capacidades, no asiste a la escuela 4.4% de los menores entre 8 y 12 años de edad a nivel nacional, mientras que entre los no pobres de capacidades no asiste 1.6% del mismo grupo de edad. La diferencia es de sólo 2.8 puntos. La brecha se amplía mucho en los otros dos grupos de edad. Entre los pobres de capacidades no asiste a la escuela 26.8% y 73.4% de los de 13 a 15 y 16 a 20 años respectivamente, mientras entre los no pobres de capacidades las cifras son 14.8 y 51.4%, en ambos casos una diferencia como de 12 puntos porcentuales.

Estas cifras revelan: 1] Que habría que concentrar la atención educativa en los pobres entre adolescentes y jóvenes más que entre los niños, lo que coincide con la conclusión a la que han llegado todas las evaluaciones del Progreso/Oportunidades en el sentido de que el programa no tiene efecto en la asistencia escolar a primaria, sin embargo, 59% de las becas educativas del programa son a estudiantes de primaria; 2] que entre los no pobres de capacidades hay una significativa ausencia escolar de adolescentes y jóvenes, que queda sin atención en el programa. La inasistencia de no pobres de capacidades de 13 a 15 años de edad es el triple que la de niños pobres de 8 a 12 años, mientras la de 16 a 20 es 12 veces más alta. También es importante recordar que la diferencia de ingresos entre tener y no tener preparatoria o nivel profesional es alta, mientras que entre haber cursado primaria o secundaria o no es baja.

A lo largo de este ensayo situé la práctica de la focalización como parte del modelo residual o liberal de bienestar. He mostrado que en América Latina el modelo tuvo su implantación inicial en Chile y señalé la ideología explícita que lo respaldó. En la bibliografía internacional exploramos las serias dudas existentes sobre sus supuestas ventajas, sobre todo cuando se toman en cuenta no sólo los errores de inclusión sino también los de exclusión. El Progreso genera un nivel muy alto de exclusión entre los propios pobres extremos, y en términos generales el diseño original del programa presenta inconsistencias e introduce aumento de desigualdad. En seguida reseñé y comenté los resultados principales de las evaluaciones tanto del Progreso como del Oportunidades. En estas reflexiones finales se muestran las evidencias empíricas sobre la evolución dispar de la pobreza de ingresos y los niveles educativos en el país, poniendo en duda el elemento central del diseño del Oportunidades, que apuesta todo a que el aumento en el nivel educativo de las nuevas generaciones los hará salir de la pobreza cuando sean adultos. La evidencia analizada señala que en los últimos 30 años personas con mejor educación tienen ingresos cada vez más bajos.

Quiero concluir señalando la necesidad de avanzar hacia un diseño institucional de la evaluación de los programas sociales más autónomo. En múltiples ocasiones he señalado que, cuando la parte examinada es la misma que fija la agenda de la evaluación y contrata a los encargados, se generan evaluaciones *light*



tanto porque en la agenda se evitan los temas más espinosos, como porque se establece una relación proveedor-cliente en la que el primero quiere, ante todo, conservar al cliente. Como las evaluaciones son públicas, evita las críticas más severas. La Ley General de Desarrollo Social aprobada en diciembre de 2003 y promulgada en enero de 2004 prevé la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, tanto para que se haga cargo de las evaluaciones de los programas sociales como para que defina el método de medición de la pobreza y lleve a cabo mediciones periódicas. A pesar de que el diseño institucional previsto en la ley define un consejo con una autonomía parcial, a la hora de revisar este texto prevalece en la Sedesol una actitud de evitar a toda costa las evaluaciones autónomas, lo que se refleja en los borradores de reglamento de la ley que ha redactado esta institución.