

## ECONOMIA MORAL

Julio Boltvinik

Evaluaciones *light* del Oportunidades

- Constatan sólo cumplimiento aparente de obligaciones
- El único estudio crítico, excluido del resumen ejecutivo

La economía moral es convocada a existir como resistencia a la economía del "libre mercado": el alza del precio del pan puede equilibrar la oferta y la demanda de pan, pero no resuelve el hambre de la gente

ESTE MIÉRCOLES LA Secretaría de Desarrollo Social (Sedeso) convocó a una reunión para presentar los resultados de la evaluación externa anual (2002) del programa Oportunidades (antes Progresá). La evaluación anual, que Miguel Székely, subsecretario de Sedeso, distinguió de la de largo plazo (aunque no aclaró en qué consiste ésta ni cómo se lleva a cabo), es una tarea a la que está obligada la Sedeso por disposición del Presupuesto de Egresos de la Federación, que se está convirtiendo en una práctica muy superficial. Hay muchas razones de ello. Una es el escaso tiempo (a veces poco más de un mes) que se concede a quien realiza la evaluación. Pero el problema más importante es que la Sedeso define la agenda de la evaluación. Miguel Székely explicó en la reunión de ayer, a pregunta mía, que la agenda la define un comité de la Sedeso que "cuenta con la asesoría de los más destacados expertos mundiales en materia de evaluación". Esto no cambia el hecho: la agenda la define la parte evaluada<sup>1</sup>, misma que también selecciona (a veces mediante convocatoria, pero en el caso de Oportunidades por *dedazo*) a quien deberá llevar a cabo la evaluación externa y la contrata. Se establece entonces una relación proveedor-cliente en la que el primero trata de asegurar que se le vuelva a contratar en el futuro, por lo que evita cualquier elemento que pueda molestar al cliente. Además, este último es el que posee toda la información y puede manipular el acceso del evaluador a ella. Dos destacados evaluadores del IFPRI (International Food Policy Research Institute) señalaron en una reunión en Washington, en la oficina de Miguel Székely en el BID, en octubre de 2000, que el Progresá racionaba la información a su conveniencia. En las condiciones apuntadas no es de extrañar la pobreza analítica de los resultados, su inutilidad en términos de mejorar el programa, y el tono propagandístico de los documentos. El *Resumen ejecutivo de la evaluación externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, documento de 31 cuartillas que fue repartido en la reunión y que uno creía que está redactado por los evaluadores externos, arranca así:

"EN MARZO DE 2002, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) creado en 1997, se transformó para dar origen al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Esta transformación *parte del convencimiento* y de la necesidad de integrar y articular diferentes esfuerzos de la política social para lograr la superación de la pobreza extrema, a partir de *una política social de Estado* orientada a romper el círculo vicioso de la pobreza, en el cual los hogares pobres se encuentran atrapados debido, entre otros factores, a la privación de sus capacidades básicas, como el gozar de buena salud, nutrición y educación."

PARRAFO DIGNO DE un informe presidencial y no de un documento de evaluación que, como afirman Mauricio Hernández y Agustín Escobar en el prólogo al resumen ejecutivo, es el "producto de su trabajo profesional y académico independiente, y que no refleja una postura institucional". Añaden que "el presente documento sintetiza los resultados de los informes" de ambas instituciones (el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, CIESAS, de Occidente, y el Instituto Nacional de Salud Pública, INSP); hubo también otras dos instituciones involucradas: el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y la Universidad Iberoamericana (UIA). Sin embargo, a medida que se avanza en la lectura del documento se va uno percatando de que el resumen ejecutivo no es un texto de las instituciones académicas, sino de la Sedeso. Un documento de *evaluación externa* (y, por tanto, supuestamente independiente) redactado *internamente* por la Sedeso. La reunión misma de presentación de resultados mostró el carácter oficial del asunto. En la mesa estaban el coordinador nacional de Oportunidades, Rogelio Gómez Hermosillo, el subsecretario de Prospectiva, Planeación y Evaluación de Sedeso, Miguel Székely, el director general del Seguro Social, Santiago Levy, y el director del INSP, Jaime Sepúlveda. Tres miembros del gobierno y sólo uno de la academia. Incluso la invitación al evento fue de la Sedeso. Hasta en las formas se nota el carácter, por

llamarlo de alguna manera, "poco externo" de la evaluación. La relación proveedor-cliente fue idéntica a la que habría en la construcción de una carretera. En ambos casos se hace exactamente lo que quiere el cliente y en la inauguración el cliente aparece como el personaje principal.

PERO SI ACUDIMOS a uno de los seis documentos en los que se basa el resumen ejecutivo encontramos párrafos casi tan cargados de propaganda como el anterior:

"LA INNOVACION DE Oportunidades, en comparación con otros programas anti-pobreza, radica en que se trata de un programa de bienestar basado en *incentivos*, es decir transferencias en efectivo que se usan como *estímulo* para la inversión en capital humano (educación, salud y nutrición), que si bien busca impactar principalmente en los niños, tiene efectos positivos, de forma directa e indirecta, en el bienestar de los adultos, y principalmente en el estatus de las mujeres."<sup>2</sup>

COMO EN TODO texto propagandístico, se distorsionan los hechos: la obligación de las familias, sin cumplir la cual no recibirían las transferencias monetarias y en especie (asistir a las clínicas y a la escuela), se convierte, por arte de magia, en un *estímulo* para la inversión en capital humano. Las mujeres que se quejan de que las hacen ir a las clínicas aunque no estén enfermas, están -según esta interpretación- tomando la decisión, dados los incentivos, de invertir en su propio capital humano, seguramente calculando los jugosos rendimientos que obtendrán en el futuro.

EN LA REUNION se hicieron seis presentaciones de resultados de la evaluación. El rasgo común de dos de ellas (centrales en algún sentido) es que sólo miden el resultado inmediato de estas obligaciones camufladas como incentivos. Sergio Bautista, del INSP, se limitó a medir la evolución del número de consultas con base en registros administrativos (lo que el personal de la clínica anota) y llegó a la notable conclusión de que sí ha aumentado la demanda de consultas, y que ha crecido la proporción de consultas preventivas. Susan Parker, del CIDE, midió la evolución de la matrícula (basándose también en registros administrativos, que dependen de la asistencia reportada por el profesor) en escuelas Oportunidades y no Oportunidades, llegando también a la obvia conclusión de que la matrícula ha aumentado más, en secundaria y preparatoria, en las primeras (en primaria no hay diferencia). A reserva de analizar en otra ocasión los trabajos completos de estos dos autores, que como los otros presentados se encuentra en el portal electrónico de Oportunidades, es evidente que lejos de estarse evaluando seriamente el programa, lo único que se está haciendo es constatar que la *asistencia registrada* a consultas (sobre todo a las preventivas, que son obligatorias) y a la escuela ha crecido más entre los beneficiarios del programa que entre los excluidos del mismo. Es decir, se está constatando, y a eso se le llama evaluación (y se le dedican voluminosos recursos) que, *en el papel*, los beneficiarios están cumpliendo con sus obligaciones. No parece haber en estos trabajos ningún espíritu crítico sobre la confiabilidad de los registros administrativos. No se les ocurre que los miles y miles de pequeños potentados (para usar un término de Amartya Sen) creados por el programa (profesores, médicos y enfermeras), que tienen el poder de poner la palomita de asistencia a la escuela o a la clínica, de lo cual depende que la familia reciba las transferencias, pueden usar ese poder para conceder favores y que puede haber una proporción de palomitas falseadas. Por tanto, todos los análisis, basados en esos registros, pueden ser inválidos.

PARA SORPRESA DEL lector, el resumen ejecutivo no incluye nada del trabajo del CIESAS Occidente, que llevó a cabo una evaluación cualitativa basada en técnicas antropológicas (observación participante, entrevistas semiestructuradas, grupos focales). En la presentación, Mercedes González de la Rocha tocó las únicas notas discordantes del tono general de propaganda de la reunión. ¿Será por eso que no está en el resumen ejecutivo? Entre lo que señaló destaca: se hace perder mucho tiempo a las personas que van a la clínica, ya que tienen que ir dos veces, primero por la ficha y luego a la consulta; aunque han disminuido los cobros en las clínicas, *se sigue cobrando*; ha aumentado el virus del papiloma humano; aumentó la violencia doméstica (por la disputa del control del dinero del programa), y, quizá lo más importante, como no hay cambios significativos en el mundo del empleo y en el nivel de los salarios, pierde significado la asistencia escolar, ya que no se rompe el círculo vicioso de la pobreza. Esto último impugna el elemento central del diseño del Oportunidades, basado en la apuesta de que la educación por sí sola basta para romper tal círculo. También hizo notar que los niños (sobre todo los varones) no han dejado de trabajar, y la incompatibilidad entre el trabajo de las mujeres y su asistencia a las pláticas de salud y a la clínica. Al hacer notar que los niños siguen trabajando, resaltó su lado positivo, ya que forman parte de ritos de iniciación, del proceso de volverse hombres, contradiciendo otra vez el diseño del programa, que se propone reducir a cero (con la excepción de los periodos vacacionales) el trabajo de los menores. Si los niños trabajan, surge la duda de cómo logran compatibilizar el trabajo con la asistencia a la escuela (el programa exige al menos 85 por ciento de asistencias para mantener la beca). ¿Será una palomita comprensiva del profesor? ¿Implicará alguna reciprocidad?

EN LAS PROXIMAS entregas analizaré con detalle algunos de los informes. Podré mostrar, entonces, más evidencias del nivel superficial de la inmensa mayoría de las evaluaciones y su carácter apologético. Por lo pronto, resalta una conclusión. No se puede hacer una evaluación a fondo cuando sus elementos claves los controla el evaluado: la agenda, la selección de las instituciones y, en muchos casos, de los investigadores mismos, la información del programa y de los hogares, y la forma en que se publican y presentan públicamente los resultados. Más de 60 por ciento del gasto programable del gobierno federal es gasto social. Una evaluación externa, independiente, de los programas sociales sólo podrá llevarse a cabo si estos elementos dejan de estar controlados por la parte evaluada (en este caso, la Sedeso). Hay varias posibilidades para lograrlo, pero la más coherente y satisfactoria es la creación de una institución autónoma (en el pleno sentido en que lo son el IFE o el Banco de México) que se constituya en la conciencia crítica de lo social. Se podría llamar Instituto Nacional de Evaluación de la Política Social, como la llama la iniciativa Burgos de Ley General de Desarrollo Social. Así como la autonomía del IFE ha logrado que tengamos elecciones transparentes en el país, el instituto de evaluación permitiría que contáramos con un gasto social transparente y con mecanismos de corrección.

<sup>1</sup> El *Resumen ejecutivo de la evaluación externa del Oportunidades 2002*, que, como se comenta en el texto, fue redactado por Sedeso, con base en seis informes de evaluación de las instituciones académicas, señala sin tapujos quién definió la agenda y la elección por *dedazo* de la institución que lo llevaría a cabo: "En el año 2002 Oportunidades solicitó al INSP coordinar una serie de cinco estudios de evaluación de los avances y el impacto del Programa en temas prioritarios, como la inscripción escolar, la utilización de servicios de salud, las condiciones socioeconómicas de los hogares, los métodos de identificación de los beneficiarios y el cumplimiento de metas, costos y apego a las reglas de operación del programa". Los temas enumerados son, en efecto, lo único que se hizo.

<sup>2</sup> J. P. Gutiérrez, S.M. Bertozzi y P. Gertler, "Evaluación de la identificación de familias beneficiarias en el medio urbano", septiembre de 2002.

*jbolt@colmex.mx*