

México D.F. Viernes 9 de mayo de 2003

ECONOMIA MORAL

Julio Boltvinik

Indigestión informativa en Oportunidades

🕒 Aguaron escenario montado para presumirlo

🕒 Una evaluación que no es tal

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

EL PRESIDENTE DE la República acaba de anunciar la puesta en marcha de un nuevo programa de lucha contra la pobreza, bautizado, con la falta de seriedad que caracteriza a este gobierno, como *Paquete alcance*. Como el programa no debe estar listo, se dijo que para no "contaminar" el proceso electoral arrancará después de las elecciones. El anuncio de algo que no está listo es un acto electorero. Se señaló que el programa comprende un paquete de acciones que no se quisieron detallar. El anuncio del Presidente ocurrió en un escenario montado para mostrar a la opinión pública que los organismos internacionales -Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), principalmente- avalan el diseño y efectividad del Oportunidades. Esto ocurre dos semanas después de la presentación de resultados de las evaluaciones externas del Oportunidades, orientadas a mostrar también las bondades del mismo. En esta ocasión *El Financiero* (24 de abril) comentó en primera plana que "el teatro se cayó", que "todo iba muy bien hasta que Julio Boltvinik cuestionó a los ponentes, a la agenda de evaluación del programa, el pago por la misma y, por supuesto, los resultados". En la reunión de ayer no hubo, y mucho menos con derecho a tomar la palabra, críticos tan severos. En la ceremonia inaugural de una conferencia internacional sobre *Mejores prácticas de política social* (a la que no se convocó a la comunidad académica, por lo menos no de manera abierta), en la que el Presidente presentó un fantasma llamado *Paquete alcance*, tres panegiristas invitados como tales aguaron un poco la fiesta. Enrique Iglesias, presidente del BID, quien como otros de los asistentes calificó al Oportunidades de ser "uno de los mejores programas del mundo", señaló sin embargo que la meta de reducir la pobreza a la mitad para 2015 no se podrá alcanzar si no "aceleramos el crecimiento económico mucho más de lo que tenemos ahora" (sic), dando a entender que programas como Oportunidades no resuelven el problema. Francisco Ferreira, consultor del Banco Mundial, abonando en un sentido similar, dijo que "México no va resolver su problema de pobreza en 20 años con la aplicación de transferencias monetarias a los indigentes, sino que tiene que ampliar su espectro de apoyos e incluir el tema de una eventual reforma agraria y la posesión de tierras que son los activos de los pobres". Además, Christian Gómez, del BID, avaló lo anterior y recomendó vigilar la calidad de los servicios de salud y educación (*El Universal*, 08/05/03, pág. A17). Debe notarse que el tema de la calidad de estos servicios no ha sido tocado en las evaluaciones del Progreso/Oportunidades.

LA OPINION QUE estos funcionarios tienen del Oportunidades, y la que tienen los gobernantes de otros países que imitan el diseño del programa, está determinada fundamentalmente por razones ideológicas. El programa les parece bueno *a priori* porque concreta varios dogmas neoliberales (teoría del capital humano, focalización como paradigma de eficiencia, no intervención en el mercado). Además, esta opinión es reafirmada por las sesgadas evaluaciones que se han llevado a cabo, como he reiterado en múltiples ocasiones, como resultado de que quien contrata y define la agenda ha sido siempre la Secretaría de Desarrollo Social (Sedeso), y los evaluadores elegidos son, o bien técnicos afines a la ideología neoliberal, o técnicos sin ninguna experiencia en el tema, que se limitan a medir lo obvio. (Véase "Evaluaciones *light* del Oportunidades", *Economía Moral, La Jornada*, 24/04/03.)

EN LA REUNION de presentación de los resultados de la evaluación "externa" del programa Oportunidades se presentaron, entre otros resultados, los elaborados (en septiembre de 2002) por Luis Rubalcava Peñafiel, del CIDE, y Graciela Teruel, de la UIA. Continuando el análisis de las evaluaciones presentadas ese día, que inicié

hace dos semanas, analizo hoy este documento. La primera sorpresa que se lleva el lector 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" (Introducción). Dado que los autores consideran, correctamente, que la evaluación del impacto 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 no es una evaluación en opinión de sus propios autores.

EL DOCUMENTO LLEVA el nombre de "Análisis preliminar sobre el cambio en variables demográficas y económicas de los hogares beneficiarios del programa Oportunidades" (disponible en el portal electrónico de Oportunidades). En la presentación verbal y apoyada en proyecciones de diapositivas, el calificativo preliminar siguió vigente (ocho meses después de terminado el documento). La razón de ello es la misma que impide considerar el trabajo realizado como una evaluación, tal como lo explican sus autores.¹ El problema es de información. La situación inicial de los hogares fue captada mediante una encuesta (ENCASEH) que se aplicó a todos los hogares (lo que le da categoría de censo en realidad) en las localidades de muy alta y alta marginación seleccionadas por el Progreso para empezar el programa en 1997 y 1998. Hacia adelante, si se había definido que el modelo de evaluación requería captar la situación tanto de la población beneficiaria como de la no beneficiaria en condiciones similares de vida, era evidente que se necesitaba volver a hacer lo mismo. Ese es el propósito de las ENCASEH. Sin embargo, alguien en Oportunidades decidió llevar a cabo un nuevo tipo de encuestas, las ENCRECEH, dirigidas sólo a la población beneficiaria con propósitos de recertificación de su calidad de beneficiarios. Cuando se diseñó el programa se previó que después de tres años de participar en el programa 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, ya que muchos incluidos pueden ser más pobres que muchos excluidos. Las ENCASEH, que deberían cubrir a todos los hogares de las localidades donde opera el programa, 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. Además, las ENCASEH permitirían evaluar el programa porque captarían datos de beneficiarios y no beneficiarios.

NINGUNA DE LAS evaluaciones externas presentadas en esta ocasión utiliza datos de las ENCASEH, ni menciona las recientes. Sin embargo, según información telefónica en la oficina de evaluación del Oportunidades sí se levantaron (la más reciente el 2002), por lo que la única explicación parece ser que no se pueden utilizar por alguna razón. El hecho que Rubalcava y Teruel no las mencionen es altamente significativo. Estaríamos asistiendo a un serio problema de deficiencia administrativa del programa.

EN EL ANALISIS de Rubalcava y Teruel aparecen indicios de algo similar en la ENCRECEH de 2000 y 2001: "El proceso de captura y sistematización de la información proveniente de las ENCRECEH no ha sido concluido en parte debido a la inmensa cantidad de información que está involucrada. A la fecha se tiene sistematizada una parte de la información de los hogares. Sin embargo, es muy importante mencionar que la información acerca de cada uno de los individuos que componen estos hogares está en proceso de organización para asegurar la concordancia" (pág. 11). Nótese que los autores saben que hay otras razones, aparte de la gran cantidad de información involucrada, y por ello usan la frase "en parte". Estas encuestas, que no sirven para evaluar el programa como hemos visto, 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" (pag. 8). He marcado con cursivas las palabras "ya no los necesitan" porque muestra el carácter apologético de la postura adoptada por los evaluadores (perdón, "describidores"). Una postura neutral diría algo como "ya no cumplen los requisitos marcados por el programa". 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" (pág. 40). Los autores advierten, además: "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" (pág. 25). A nuestros autores se les olvida que el ingreso 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 (medición) de los pobres en el Oportunidades. Esto me lleva a las contradicciones internas en los métodos de identificación de los pobres en la Sedeso. A pesar de que ésta adoptó oficialmente un método de medición de la pobreza (resultado de los prolongados trabajos del Comité Técnico que para tal efecto reclutó la Sedeso, 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, la antípoda. Buena parte de los hallazgos de esta cuasi evaluación 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 del grupo de hogares que eran no pobres en 1997-1998 y que sí son pobres en 2000-2001 (utilizando el método actual de identificación de beneficiarios del programa) aumentó en 22 por ciento según la tabla 4 (y en 40 por ciento, según el texto). Mientras los indicadores del programa 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. En la próxima entrega analizaré estas contradicciones en los métodos de medición de la Sedeso.

¹ 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 diapositiva con el título incluyó también a Teruel. Ambos forman parte también del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, y de un comité o comisión científica de la Sedeso. Igualmente, tanto el Conacyt como la Sedeso les han financiado estudios diversos.

jbolt@colmex.mx