

México D.F. Viernes 4 de junio de 2004

ECONOMIA MORAL

Julio Boltvinik

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

Evaluación 2003 del Oportunidades

1 Crece desnutrición infantil de sus beneficiarios

1 Muchos problemas, inclusive corrupción

COMIENZO HOY EL ANALISIS de resultados de las evaluaciones externas del programa Oportunidades en la ronda de 2003.¹ De los cuatro documentos contenidos en el volumen dado a conocer, comienzo con el más general, elaborado por un grupo de investigadores del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP): *Evaluación del cumplimiento de metas, costos unitarios y apego del Programa Oportunidades a las reglas de operación*. El documento que nos ocupa, y al que por brevedad le podemos llamar "evaluación de metas", tiene tres componentes: 1) análisis basados en información estadística recopilada por el propio programa y por la Secretaría de Salud, es decir, información oficial; 2) los 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. Abordaré hoy los primeros dos componentes. Aunque el documento continúa algunas de las inercias apoloéticas de la mayor parte de las evaluaciones previas, avanza al plantear problemas y transparentar opiniones críticas, que, sin embargo, termina minimizando, al igual que los problemas, y vuelve al aplauso generalizado.²

LOS AUTORES REPORTAN que la proporción de menores de 2 años reportados como desnutridos oscila entre 15 y 16 por ciento del total de beneficiarios de esa edad. Cuando se comparan los bimestres septiembre-octubre, añaden, la proporción de desnutridos sube de 15.9 por ciento en 2001 a 16.3 por ciento en 2002 y se mantiene igual para 2003. En algunos estados, justamente en los más pobres, los aumentos son muy fuertes: en Chiapas, de 15.8 por ciento a 17.6 por ciento; en Oaxaca, de 17.1 por ciento a 21.8 por ciento; en Puebla de 11.4 por ciento a 13.6 por ciento y en Veracruz de 8.7 por ciento a 11.4 por ciento. Disminuir la desnutrición infantil es un propósito fundamental del programa. Sin ello, las becas educativas no podrán ser aprovechadas. *Constar, por tanto, que la proporción de menores de 2 años con desnutrición está aumentando, debería ser un hallazgo grave*. Sin embargo, los autores minimizan esos datos de dos maneras. En primer lugar, guardan silencio sobre el aumento registrado a escala nacional y, respecto al aumento en las entidades, lo atribuyen enteramente al aumento en la proporción de menores sometidos a control. Sin embargo, la explicación podría funcionar bien para Oaxaca, que efectivamente registra un incremento muy fuerte en la proporción de menores de 2 años bajo control nutricional (de 70.1 por ciento a 98 por ciento); funcionaría en menor medida en Veracruz, que tiene moderado incremento en la proporción bajo dicho control (de 89.2 por ciento a 96.7 por ciento), pero no funciona ni para Puebla ni para Chiapas, que tenían ya en 2001 muy altos niveles de control nutricional (97.7 por ciento y 96.4 por ciento, respectivamente), valores que aumentan marginalmente (a 97.9 por ciento en ambas).

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 por ciento en el 2001, a 25.6 por ciento en 2002 y a 25.1 por ciento en 2003, llaman la atención dos hechos: que la proporción de desnutridos sea mucho mayor en este grupo que en el de los más pequeños, y que en las mismas entidades señaladas la tendencia al aumento de la desnutrición se manifieste también.

LA RECUPERACION DE los niños desnutridos parece ser muy ineficiente en general y lo es sin duda en *Oportunidades, donde además viene bajando*: mientras en 2001 se recuperaron 5 mil 681 niños y niñas menores de 2 años de edad, que representaban 6.6 por ciento de los niños desnutridos, en 2003 sólo "se recuperaron 5 mil 3, que correspondieron a 4.4 por ciento, situación similar a las de los menores de 2 a 4 años de edad, que de 6.5 por ciento (de recuperación) pasaron a 4.5 por ciento en 2003" (p. 90). *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 niños (y niñas) desnutridos permanecen en esa terrible condición.*

LA EVALUACION REPORTA, en efecto, problemas con la cobertura del suplemento alimentario. Entre los menores de 2 años, la proporción que lo recibe bajó entre 2001 y 2002 de 79.3 por ciento a 77.5 por ciento y luego se recuperó, en 2003 para quedar al mismo nivel inicial (79.5 por ciento). El suplemento sólo se proporciona a los menores entre 2 y 4 años cuando les ha sido identificada la desnutrición. Al respecto, sin embargo, la cobertura reportada a nivel nacional es superior a 100 por ciento. 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" (p. 90).

EL GRUPO EVALUADOR diseñó algunos 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 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 por ciento 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 por ciento dijeron que habían solicitado su incorporación". Es evidente que el término solicitar no está en el léxico de las beneficiarias entrevistadas.

LOS EVALUADORES "INTENTARON" incorporar en su encuesta un problema grave ya que ha sido identificado en varias evaluaciones del Progreso/Oportunidades: la destrucción del tejido social comunitario como consecuencia de la focalización individual a hogares, ya que los hogares excluidos del programa se sienten rechazados por la comunidad y se rehúsan a continuar realizando las tareas comunitarias, tan importantes en las comunidades indígenas y campesinas del país. Pero entendieron mal el problema y le preguntaron a las beneficiarias si "ha tenido problemas con la gente que no es beneficiaria", abriendo como opciones de respuesta para quienes sí han tenido problemas: "enojo", "envidia", "chismes" (preguntas 1.12 y 1.13). Citan, aunque mal, a Michelle Adatto, quien realizó varias evaluaciones cualitativas como parte de la amplia evaluación que el IFPRI hizo al Progreso entre 1998 y 2000. Formulada la pregunta como lo hicieron, el problema de la destrucción del tejido comunitario se convierte en un problema personal, de enojos y chismes.

VARIAS OPINIONES MUY críticas sobre el proceso de focalización (selección de las beneficiarias) son reportadas por el grupo. Una vocal de salud entrevistada señaló "que a veces no entienden cómo seleccionaron a las personas (para ser beneficiarias) porque hay familias que tienen recursos económicos y que son maestros o enfermeras y que están dentro del programa y hay familias o abuelitos que no trabajan y no son beneficiarios" (p.105). Un médico declaró, mostrando que el *juego de la cultura de la trampa* está desatado 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"... "hay varias personas, como profesionistas o comerciantes del zapato, que tenían el beneficio; y las familias que si lo necesitaban no lo tenían" (p.105).

EN EL LLANO, Hidalgo, las enfermeras y el médico entrevistados dijeron que "la mayoría de las familias beneficiarias del centro de la localidad no necesitan el programa, casi todas tienen casas de material y algunas de dos pisos". "Las enfermeras agregaron que 'hay una señora que acaba de llegar de Tampico y ella tiene casa grande y su esposo una camioneta; además es beneficiaria del Oportunidades'. El médico dijo que 'cuando se va hacer alguna visita domiciliaria las personas esconden sus teles o DVD'". *Escenografía entre los beneficiarios.*

PERO OTRO TESTIMONIO apunta hacia algo más grave, aunque predecible, excepto para los ingenuos: la mentira concertada entre quienes operan y dirigen el programa, la *escenografía institucional*. Mientras 67 por ciento de los médicos entrevistados afirmaron que no los capacitaron para la operación del programa, el médico de El Llano, dijo: "Me capacitaron porque sabían que ustedes llegaban". Este no es el único caso de escenografía institucional. Nuestros 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" (p.108)

MIENTRAS EL INCISO 6.7.1 de las reglas de operación del programa establece la gratuidad plena del servicio (aunque no especifica que ello debe incluir las medicinas), "11 por ciento de las beneficiarias entrevistadas (en las áreas urbanas y 15 por ciento 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" (p.106). El texto pasa a otra cosa, *como si no acabase de describir un acto de corrupción*. Es evidente que si las reglas de operación estipulan que las consultas no se cobran, lo cobrado va a los bolsillos del médico. Nuestro grupo de evaluadores ni se inmuta.

EL ESPACIO SE me agota y me veo obligado a dejar muchas cuestiones en el tintero. Lo narrado hasta aquí, es cierto que haciendo notar sólo los problemas, no pinta un panorama color de rosa. Seguiremos analizando el programa en próximas entregas y ahondaremos en sus éxitos aparentes y en más problemas. Mientras tanto, quiero mostrar cómo muchos de los problemas anotados son olvidados por los propios evaluadores que terminan pintando un panorama color de rosa, hablando como si fueran funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Social, diciendo algunas cosas que están en abierta contradicción a las evidencias que han mostrado:

"CON BASE EN los resultados de esta investigación y los impactos positivos del programa, presentados en diversos documentos de evaluación, se concluye que Oportunidades, uno de los ejes principales de la política social mexicana, ha demostrado su capacidad para mejorar la utilización de los servicios, prevenir enfermedades y discapacidades y recuperar la salud..."

¹ A pesar de ser diputado federal y secretario de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, para tener acceso al documento de la evaluación he tenido que hacer lo que siempre hacía como académico: acudir al portal electrónico de la Sedeso. Esta dice haber entregado hace ya cosa de un mes las evaluaciones a la Cámara. Pero o la presidencia de ésta no la ha turnado a la Comisión de Desarrollo Social, o ésta no me la ha turnado a mí, a pesar de que pregunto por ella cada semana. Las evaluaciones "externas" están recopiladas en un único volumen de 299 páginas, titulado *Resultados de la evaluación externa del programa de desarrollo humano Oportunidades*.

² En mis entregas de Economía Moral del 25/4/03, 09/5/03 y 16/05/03, analicé lo que llamé evaluaciones *light* del Oportunidades en la ronda de 2002, mostrando su espíritu apologético. 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.

jbolt@colmex.mx