

México D.F. Viernes 11 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*

### **Evaluando el diseño del Oportunidades**

#### **● No hubo evaluación de un programa que por sí mismo aumenta la pobreza y la desigualdad**

**SE HA GENERALIZADO** en el sector público una sana obligación: los programas deben formular sus reglas de operación y publicarlas en el *Diario Oficial*. En las evaluaciones del Oportunidades en la ronda referida a 2003, el grupo evaluador del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), responsable del documento *Evaluación del cumplimiento de metas, costos unitarios y apego del programa Oportunidades a las reglas de operación*, llevó a cabo tres tareas, una de las cuales es la "evaluación de los cambios en las reglas de operación entre 2001 y 2002 y entre 2002 y 2003".<sup>1</sup>

**ANALIZAR LAS REGLAS** de operación de un programa equivale a analizar su diseño. En numerosas ocasiones he insistido en que toda reflexión sobre el Progresá (hoy Oportunidades) debe comenzar con el análisis minucioso y crítico de su diseño. Las reglas de operación se han convertido en documentos cuasi jurídicos (con una estructura rígida, como las leyes y reglamentos, sin justificación de motivos). En rigor, cuando la Sedeso cambió el nombre del programa tendría que haber producido un nuevo documento del programa (que sustituyese al original, que empezó a circular hacia 1997), que contuviera, entre otras cosas, el diagnóstico de la situación de la pobreza en el país, actualizando el del documento original y, apoyado en él y en las consideraciones conceptuales y de estrategia, el planteamiento básico de diseño del programa. Pero la Sedeso no lo hizo y el Oportunidades de hoy carece (en contraste con el Progresá) de un marco coherente de diagnóstico y de un texto de principios explícito, que justifique su diseño.

**EL TEXTO PREPARADO** por el grupo del INSP, que aborda los cambios en las reglas de operación del programa, es casi puramente descriptivo y no evaluativo como debería: su tarea casi única consiste en identificar, y describir, los cambios en las reglas de operación. En algunas ocasiones añade la necesidad de evaluar en el futuro el funcionamiento de esos cambios, pero en ningún caso emite una opinión crítica, que tendría que estar fundada. Es muy probable que, aparte de las limitaciones del equipo de trabajo, que hasta mayo de 2003 no parecía tener conocimiento de las evaluaciones anteriores, y mucho menos de la bibliografía internacional que discute las ventajas y desventajas de los programas focalizados, haya sido también determinante de lo limitado del análisis realizado, el hecho de que la definición de la agenda de investigación la llevó a cabo la Sedeso. En muchas ocasiones he sostenido que mientras sea la parte evaluada la que defina la agenda y contrate a los evaluadores, las evaluaciones serán muy poco críticas y de escasa o nula utilidad.

**ENTRE LOS CAMBIOS** efectuados en las reglas de operación entre 2001 y 2002, el grupo identifica "el crecimiento de cobertura en zonas urbanas", que no es un cambio en las reglas, sino en la operación del programa, ya que, como el propio texto señala, las zonas urbanas estaban incluidas desde las reglas de 2001. La actitud acrítica del grupo, y su lejanía de la discusión pública del programa, lo lleva a comentar, solamente, que la ampliación de la cobertura "impone nuevos retos *logísticos*". No sabe, por ejemplo, que en el foro *La pobreza ignorada* (octubre, 2001) se debatió sobre el entonces Progresá, y que su entonces recién nombrado coordinador nacional, Rogelio Gómez Hermosillo, aceptó las sugerencias que le hice sobre la necesidad de rediseñar el Progresá para incorporarlo al área urbana:

La conclusión es evidente, el *Progresá fue diseñado para zonas rurales*. Aunque los aspectos esenciales de la transmisión intergeneracional de la pobreza y el rezago en desarrollo de capacidades son similares en las zonas urbanas, los matices y datos específicos *obligan a repensar un diseño tan bien cuidado*.<sup>2</sup>

Pero no sólo eso, sino que con lucidez señaló cómo el diseño del programa para las áreas urbanas tiene que derivarse del diagnóstico de los problemas en éstas:

Para enfrentar la problemática urbana *tenemos que volver a evaluar cuál es la situación de la deserción escolar en las zonas urbanas y sobre todo ubicar sus causas*. Por ejemplo, a diferencia de las zonas rurales, en localidades mayores a 100 mil habitantes, la diferencia, donde se empieza a dar la curva, es en la transición a la secundaria; ahí es donde se muestra la caída de la asistencia y el aumento de la deserción, y no presenta diferencias significativas entre hombres y mujeres. La decisión que tenemos enfrente entonces es *¿desde cuándo debe partir la beca? ¿Debe ser diferenciada para niños y niñas? Porque en zonas rurales está ubicada a partir del momento en que los niños tienen condiciones para salir a colaborar con sus padres en el trabajo agrícola. En zonas urbanas ése no es el problema, la deserción está en la transición a la secundaria y a partir de la secundaria*. Y luego en que *no hay acceso a bachillerato; no es un problema de becas sino de que no hay escuelas*.

El flamante director iba más allá:

Lo mismo sucede con las enfermedades y causas de mortalidad que se modifican en localidades mayores de 100 mil habitantes. Por lo tanto, nos obliga a la adaptación de la atención en salud que ofrece Progresá en zonas rurales. Asimismo, nos preguntamos sobre la fórmula del suplemento alimenticio o "papilla" Progresá, dado que está diseñado para enfrentar la desnutrición de bajas proteínas y grasas presente en zonas rurales.

Casi tres años después de estas declaraciones, el Oportunidades está operando en gran escala en las zonas urbanas de casi todos los tamaños. Gómez Hermosillo, que sigue siendo su director, anunció hace poco introducción del programa en las zonas metropolitanas mayores. Sin embargo, como muestran las reglas de operación vigentes (las de 2003), *el diseño del programa es el mismo del de las zonas rurales, con becas desde el tercero de primaria; que otorga becas para preparatoria, aunque no haya cupo en las escuelas existentes; que ofrece el mismo paquete de salud y la misma papilla, aunque la morbilidad y las deficiencias nutricionales no sean las mismas*.

Gómez Hermosillo tiene que aclarar por qué lo que dijo no corresponde con lo que hizo; por qué después de tan fuertes argumentos en favor de un cambio importante en el diseño del programa para el medio urbano está aplicando en él un modelo diseñado para el medio rural; tiene que aclarar dónde está el diagnóstico que en aquel octubre de 2001 parecía estar haciendo; tiene que decir si perdió la batalla interna dentro de la Sedeso (o la externa con Hacienda y con Santiago Levy, o las dos), y si la perdió porque no hizo su trabajo (no hizo el diagnóstico requerido) o por razones políticas. En todo caso, como se dijo antes, *lo que está haciendo falta es el diagnóstico de las barreras centrales al avance educativo entre la población en pobreza extrema en las ciudades*. Al parecer el presupuesto del laureado programa no alcanza para hacerlo.

**PERO VOLVAMOS CON** nuestro equipo de evaluadores. Toda esta discusión, toda esta problemática, les pasó de noche. Lo más que atinan a decir de la ampliación del programa a las zonas urbanas ¡es que debe enfrentar retos logísticos! Sin embargo, más adelante se percatan que puede haber un problema de oferta de espacios educativos, pero sólo en educación superior (p. 99). No obstante, insisto, es probable que los evaluadores estén atados de manos por una agenda de evaluación muy estrecha, definida por Oportunidades. A estas alturas del absurdo, uno le preguntaría a Gómez Hermosillo si tiene sentido dilapidar los recursos de la nación asignando miles de millones de pesos a las ciudades para un programa que no está sintonizado con los problemas de la educación en ellas.

Cuando nuestro equipo de evaluadores llega al tema de los montos de apoyo económico, lo único que hace es describir los porcentajes de aumento en ellos. No reflexiona en la desigualdad incorporada en el diseño de esos montos ni cómo dicha desigualdad puede conspirar contra los objetivos del programa. Por diseño, agravado con la ampliación de las becas a educación media superior (EMS), el programa introduce desigualdad. La beca alimentaria era, en el primer semestre de 2003, para todas las familias beneficiarias, sin distinción de número de miembros y edades, de 155 pesos al mes. De esta manera, una familia de un solo miembro recibe un apoyo alimentario per cápita de 155 pesos, mientras una de 5 miembros es apoyada con 31 pesos per cápita, 5 veces

menos. Es decir, la beca alimentaria está mal diseñada e introduce desigualdad entre las familias pequeñas (favorecidas) y las grandes (desfavorecidas).

**PERO TODAVIA PEOR:** la beca educativa es mucho más alta, para una persona, que la beca alimentaria de todo un hogar. En la diferencia máxima, la beca educativa mensual para una jovencita en tercero de EMS (que se le entrega a la beneficiaria familiar y no a la joven<sup>3</sup>, en beneficio del "familismo" tan caro a la doctrina panista) es más de 4 veces la beca alimentaria para un hogar. Desde el diseño original, para evitar fomentar las familias muy grandes (el terror malthusiano), se puso un tope máximo a la suma que una familia podría recibir de becas educativas y apoyo alimentario. Ahora ese tope ha sido diferenciado en dos: el tope máximo para los que tienen algún becado en educación media superior (EMS) es de mil 600 pesos mensuales (superior a un salario mínimo mensual en alrededor de 300 pesos), mientras que si no tienen ningún becario en ese nivel es de 950 pesos. Por tanto, una familia situada en este último tope, si un hijo o hija termina la secundaria y se inscribe en EMS, puede pasar, para el mismo número de hijos estudiando, de 950 a mil 600 pesos de apoyo total, es decir, recibir un incremento de 655 pesos, mientras la diferencia en las becas de tercero de secundaria y de primero de preparatoria, para una mujer, es de sólo 195 pesos. Un estímulo artificialmente alto para que los jóvenes se inscriban en preparatoria.

**LA DESIGUALDAD CREADA** por el programa, por diseño, es muy alta. Una familia de 5 miembros con tres menores que todavía no llegan a tercero de primaria recibe 31 pesos de apoyo por persona (155 pesos para cinco personas). En cambio un hogar en el tope, con 3 hijas entre secundaria y preparatoria, recibe 320 pesos mensuales por persona, *más de 10 veces lo que recibe el primer hogar*. Como ambos son beneficiarios, se supone que ambos son igualmente pobres; sin embargo, uno recibe 10 veces más apoyo que el otro. Es bueno recordar que las medidas agregadas de pobreza de mayor aceptación son las que incluyen en la medición misma de la pobreza y la desigualdad entre los pobres (como los índices de Sen, y de Foster, Greer y Thorbecke), por lo cual *el diseño del programa (comparado con uno que entregara apoyos iguales per cápita a todos los hogares pobres) genera pobreza*.

<sup>1</sup>En la entrega anterior de Economía Moral ("Evaluación 2003 del Oportunidades", 4/6/04) analicé las otras dos tareas que realizó este grupo: el análisis de la información estadística recopilada por la Coordinación Nacional del programa; y el análisis de los resultados de una encuesta propia dirigida a beneficiarias, médicos, profesores y otro personal ligado al programa.

<sup>2</sup> Rogelio Gómez-Hermosillo, "Superación de la pobreza en zonas urbanas", ponencia presentada en el foro *Pobreza ignorada, Memoria*, Deca Equipo Pueblo y 16 organismos más, México, 2002, pp. 117- 126. Todas las citas que siguen han sido tomadas de esta fuente

<sup>3</sup> Tiene sentido que la madre reciba los apoyos para los niños, pero una joven o un joven mayores de 16 años, que son adultos para los códigos penales, o mayores de 18 años (el programa pone como límite para terminar la preparatoria los 21 años de edad), que son ciudadanos, son tratados como niños pequeños por el programa. No hay ninguna garantía sobre el manejo de estos fondos entre las madres y sus hijos becados.

***jbolt@colmex.mx***