

México D.F. Viernes 18 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***

### El Oportunidades y la educación

● Sin efecto, la mayor parte de las becas

● Evaluación inválida por defectuosa

**LA EDUCACION ES** la razón de ser del programa Oportunidades. A la familia se le apoya para mejorar su alimentación y su salud, y se otorgan becas educativas *para que los niños asistan a la escuela*, ya que se parte de la creencia (que sus diseñadores creen que no necesita probarse, por ser evidente) de que la mayor escolaridad de los hijos e hijas de los pobres extremos hará que, cuando formen sus propios hogares, superen esta condición. Por tanto, la evaluación idónea del programa, como programa de combate a la pobreza, tendría que seguirle la pista a los ex becarios del programa y verificar si superan el nivel de vida de sus padres y el umbral de la pobreza extrema, 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, evaluando sus consecuencias inmediatas en los componentes que integran el programa (alimentación, educación y salud). *Un paso para atrás*. Pero no sólo eso, sino que cada uno de los tres componentes se ha estado evaluando no por sus resultados, que podríamos llamar intermedios (mejor nutrición, mejor salud, mejor educación), sino por los medios usados (más asistencia escolar, más asistencia a consultas, más compra de alimentos). *Dos pasos para atrás*.

**LA EVALUACION DEL** componente educativo, tanto del ejercicio 2002 (presentada en 2003) como del ejercicio 2003 (presentada en 2004), ha sido realizada por Susan Parker (investigadora del CIDE), quien fue designada por la Sedeso sin concurso y no es experta en educación, sino en cuestiones laborales. Lo correcto sería que la evaluación del componente educativo del programa la llevaran a cabo expertos en materia de educación y que la adjudicación se hiciese por concurso. Sin embargo, las autoridades dispusieron de otra manera, quizás porque estaban conscientes de la gran admiración que Parker tiene por el programa (donde trabajó durante el gobierno de Zedillo), lo que asegura *evaluaciones amistosas*.

**SUSAN PARKER HA** hecho en dos años una evaluación que ha consistido en algo muy elemental: constatar el cumplimiento de la obligación que la Sedeso impone a los millones de becarios del programa a cambio de las becas educativas, que pueden llegar a casi mil 500 pesos mensuales para una familia (contra sólo 155 pesos de ayuda alimentaria). Aunque sostiene que está midiendo el impacto del programa en la matrícula escolar, es evidente que si la condición para recibir la beca educativa es asistir a la escuela, y si había 4 millones 190 mil 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 millones 190 mil *están asistiendo a la escuela*, o al menos eso dicen los registros administrativos escolares en los que se basa la investigadora. Como el programa se ha venido expandiendo aceleradamente desde 124 mil hogares en septiembre de 1997 hasta 4 millones 240 mil en octubre de 2003, es claro que *la población que asiste a la escuela por contrato con el gobierno federal* ha venido creciendo muy rápidamente y que ello se debería reflejar en el crecimiento de la matrícula. Si no ocurriera, significaría que la población hoy contratada, que recibe un pago por asistir a la escuela, *sólo habría pasado de asistir sin contrato a asistir con contrato* y que, por tanto, *el pago realizado no habría tenido efecto alguno*. *Que habría sido un pago inútil en términos de asistencia escolar*, la cual conviene recordar, es condición necesaria para elevar el nivel educativo de la población (que es el centro del programa).

**DE LOS 4 MILLONES** 190 mil becarios de Oportunidades, 2 millones 480 mil (59.2 por ciento) son becarios de primaria. El resto se reparte entre secundaria (un millón 280 mil) y educación media superior (420 mil). Veamos qué dice Susan Parker sobre el "impacto" de Oportunidades en la matrícula de primaria:

"Parker 2002 (se refiere a la evaluación que realizó el año pasado) 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*" (p.13).

**ESOS EFECTOS "MUY BAJOS"** deben ser o muy cercanos a cero o incluso negativos, lo que explicaría que no quedasen incluidos en el documento de evaluación: "No reportamos los resultados aquí, pero están disponibles a petición del interesado". 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 millones 480 mil becarios, pagando a sus familias un monto cercano a 4 mil millones de pesos anuales sin efecto alguno (en términos de asistencia escolar), ya que la asistencia escolar es exactamente la misma que habría sin becas. Esto se conoce desde 1999. Por ejemplo, Parker cita un trabajo de Mónica Orozco y M. Huerta (la primera, funcionaria de Oportunidades desde el gobierno anterior) de 1999, en el cual 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 alta, superior a 90 por ciento, antes de la puesta en marcha del programa. Por tanto, concluye Parker, *la capacidad de Oportunidades para incrementar la inscripción estaba ya muy limitada* (p. 7), reconociendo implícitamente el error de diseño. No obstante, el programa no ha sido rediseñado para asumir estos duros hechos, archiconocidos, y seguirá expandiendo las becas inútiles (en términos de aumento de la escolaridad).

**ESTE AÑO 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 (la inscripción a la educación primaria está muy cerca del máximo posible, que nunca es 100 por ciento). 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, que sólo reciben los que tienen hijos o hijas en las edades para recibir becas, son muy raquíticas y no cambian en nada la vida de las familias que sólo reciben estos montos.

**LOS APOYOS ALIMENTARIOS**, además, están mal diseñados, como argumenté en la entrega anterior de Economía Moral (11/6/04), ya que entrega el mismo monto a un hogar unipersonal que a uno de siete u ocho integrantes, haciendo que el apoyo por persona sea muy desigual. Además, como también mostré en la entrega anterior, las becas educativas introducen gran desigualdad (que puede llegar a ser de 10 a uno entre los hogares, según tengan o no hijos o hijas en la escuela). Eliminar la beca de primaria permitiría, con los mismos recursos, rediseñar (haciéndolo variar en función del tamaño de la familia) y aumentar sustancialmente, probablemente duplicándolo, el monto absoluto del apoyo alimentario. Con ello se ganarían al menos dos cosas: se disminuiría el grado de desigualdad que introduce el programa y se mejorarían sustancialmente las condiciones de vida de los hogares sin hijos en edad escolar y de los hogares numerosos.

La autora realiza, y en este caso sí presenta los resultados con cierto detalle, 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" (p. 9). Problemas metodológicos de diseño hacen que éstos y sus demás cálculos sean inútiles, lo que se argumenta enseguida. Pero además, en el caso de la reprobación y el abandono, los resultados no parecen consistentes con los de matrícula. Parker señala, también en sus nuevos cálculos, 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 los del abatimiento, modesto, de la reprobación y el abandono. El término abandono se refiere a niños inscritos al principio del año escolar que ya no aparecen en los registros de fin del ciclo, mismos que no sólo no aprueban, sino que muy probablemente ya no se inscribe al año siguiente (es decir, que pasa a la categoría de desertores). 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. La deserción, por cualquier causa, incluyendo migración, el egreso del nivel educativo y la muerte, es la única salida de un nivel del sistema

educativo. Reprobación y abandono no se transforman necesariamente en deserción, pero son causas muy fuertes de ella. Por tanto, si disminuyen, como dice que ocurrió como consecuencia del Oportunidades, la matrícula debería crecer, lo que no ocurre, según ella misma. Una deficiencia de método muy grave que quita todo valor a los resultados de su evaluación. Todos sus cálculos están hechos con una base de datos de la SEP sobre la matrícula por escuela en el periodo 1996-97 a 2002-03.

**CON LA BASE** de datos de los becarios del Oportunidades, que incluye la clave de la escuela a la que asiste el becario, clasificó las escuelas en Oportunidades y no Oportunidades. Se trata de una clasificación dicotómica muy burda. Las escuelas Oportunidades son las *que tuvieron al menos un becario de este programa en algún año del periodo 1997-2003*. Las demás son no Oportunidades. Después analiza la evolución de sus variables (matrícula, abandono y reprobación) en los dos universos de escuelas y, aplicando el concepto de la doble diferencia, determina el impacto del programa. El criterio de la doble diferencia significa que se atribuye como efecto del Oportunidades 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 para conocer lo que hubiese ocurrido sin el programa, las llamadas escuelas Oportunidades no pueden considerarse un universo homogéneo, pues incluyen desde escuelas con un becario hasta escuelas con 100 por ciento de becarios.

**ES EVIDENTE QUE** lo que ocurra en una escuela con proporciones bajas de becarios del Oportunidades no puede ser atribuido a este programa. Salvo las secundarias rurales, donde los becarios 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 del total de estudiantes varía entre 11 y 46 por ciento. Por tanto, *no se puede considerar que la evolución de la matrícula de estas escuelas refleje lo que ocurre en el programa*. Como todos los cálculos de la autora, tanto en esta ronda como en la del año pasado, están basados en este procedimiento, es evidente que no tienen ningún valor. La nación está gastando inútilmente su dinero en financiar estas evaluaciones.

***jbolt@colmex.mx***