

México D.F. Viernes 25 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 urbano evaluado

- **Estimación interesante y crítica**
- **Nuevo procedimiento de focalización**

EN LA IDEOLOGIA NEOLIBERAL, que ve con desconfianza a los pobres, se rescatan, implícitamente, ideas del siglo XIX que los clasificaban en pobres merecedores y no merecedores. Los primeros eran los que debían su situación a:

"infortunios sin culpa de su parte, como enfermedad, discapacidad, accidentes, muerte del proveedor principal, orfandad y similares. Los no merecedores eran quienes habían caído en la pobreza al no proveer para sí mismos y eran, por tanto, responsables de su propio infortunio. Comités o trabajadores sociales tenían que decidir si el solicitante era merecedor y sólo a los pobres merecedores se les ofrecía socorro. Aunque tales decisiones estaban supuestamente basadas en juicios morales, en la práctica reflejaban el valor en el mercado de trabajo: los pobres merecedores eran grupos como los ancianos, los incapacitados, las viudas y huérfanos cuyo valor en el mercado laboral era marginal; los no merecedores eran generalmente los varones adultos de cuerpo sano".¹

EL USO DE ESTA distinción ha dejado de ser políticamente correcta, por lo que no se usa explícitamente. Sin embargo, "las actitudes hacia los pobres en el siglo XX mantienen tales distinciones morales, aunque de maneras más sutiles" (*Ibid*).

EN LA ORIENTACION DE muchos programas de lucha contra la pobreza al apoyo exclusivo a las mujeres hay, en mi opinión, algo más que lucha por la igualdad de género: la creencia (no explícita) que las mujeres pobres son todas merecedoras, mientras que la mayoría de los hombres pobres no lo son. Pero el asunto va más allá. Sólo las mujeres pobres *que se portan bien* son *merecedoras* y esta honrosa clasificación deben ganársela con el sudor de su frente, por lo cual recargan de tareas cada vez mayores a las madres beneficiarias en el Oportunidades, como veremos en la próxima entrega.

AGUSTIN ESCOBAR LATAPI y Mercedes González de la Rocha² hicieron la evaluación cualitativa de este programa en 2003. Como indiqué en entregas de esta columna dedicadas a analizar las evaluaciones de 2002, "llevaron a cabo la única evaluación crítica (con espíritu independiente)". En este año se repite la situación. Frente a las evaluaciones insulsas, que he venido analizando en este espacio, la de estos autores es interesante y mucho más crítica. Evaluaron la incursión del Oportunidades en localidades de 50 mil a 1 millón de habitantes. Ubican, al principio de su texto, dos temas que les interesó centralmente dilucidar: 1) "si el esfuerzo de acceso a los centros de servicios y el cumplimiento con las responsabilidades implicarían mayor o menor sacrificio en cuanto a tiempo y esfuerzo" (que en las zonas rurales y suburbanas) y sus repercusiones "en un mayor o menor éxito de la escolarización y de otros componentes de Oportunidades"; 2) las implicaciones de la mayor participación laboral de las mujeres en el medio urbano: "dada la preminencia de las mujeres en el programa y su responsabilidad en el cumplimiento de tareas prescritas por él, es necesario establecer si sus empleos y estas responsabilidades son igualmente compatibles en zonas urbanas que en rurales" (p. 271).

UNA CLARIFICACION metodológica fundamental que destacan es que, a diferencia del estudio de 2002, que se dividió en dos etapas (identificación de la situación antes de la puesta en marcha del programa o situación

basal, y estudio de seguimiento un año después), en éste no hubo estudio de la situación antes de la introducción del programa, por lo cual la metodología para comparar el antes y el después debe basarse en lo que se llama retrospectiva, que supone pedir a los entrevistados que recuerden la situación antes de la entrada del programa. Los autores no explican las razones de que en esta ocasión no se haya realizado el estudio en dos etapas, pero reconocen abiertamente la mayor calidad de este procedimiento respecto al de retrospectiva:

En nuestra opinión, el método basal-seguimiento de la evaluación de los años anteriores es más confiable y certero que la retrospectiva... En este caso resultó en especial notorio porque para los jefes y jefas del hogar resultaba difícil reconstruir con precisión el estado de sus ingresos, egresos, activos y deudas a un año de distancia... para ellos y para nosotros fue complicado establecer 1) las diferencias entre sus economías inmediatamente antes de las primeras transferencias y en el momento de la entrevista; y 2) si los cambios en sus familias tenían que ver con el programa o con variaciones en su inserción laboral, los rendimientos de sus actividades por cuenta propia,... etc. (p.272)

ANTES DE ABORDAR sus hallazgos conviene precisar una cuestión central sobre las evaluaciones de impacto de los programas de lucha contra la pobreza (en realidad de cualquier programa público). No se trata de constatar que el programa tiene un impacto positivo. Si se inyectan 20 mil millones de pesos o más a los barrios y comunidades más pobres del país, es evidente que habrá un impacto positivo. El problema principal de las evaluaciones de impacto es encontrar un patrón de referencia para poder identificar si el impacto logrado por unidad de recursos invertidos (digamos por cada mil millones de pesos) es más bajo, igual o más alto que el de otras formas de intervención. En los famosos estudios de costo beneficio, que se llevan a cabo, sobre todo para decidir qué proyectos de inversión deben realizarse, lo que se hacía era ordenar la cartera de éstos con base en su tasa interna de rendimiento y realizar aquellos que tuvieran las más altas hasta agotar el presupuesto. Muchos proyectos rechazados con este procedimiento pueden tener tasas de rendimiento positivas y aun superiores a una norma prefijada (a veces llamada la tasa social de descuento). Algo similar tendría que hacerse en las evaluaciones de impacto de los programas sociales. En el caso del *Oportunidades* no se trata tanto de dilucidar si el impacto es positivo o no, sino si es suficientemente alto para justificar la permanencia de este diseño particular de intervención pública.

ESCOBAR Y GONZALEZ de la Rocha sostienen que el *Oportunidades* "puede abrir el abanico de opciones para las familias pobres beneficiarias en varios sentidos: a través de la ampliación del consumo; del acceso a la educación formal y a los servicios de salud. "Esto -añaden- en teoría debería llevar a impactos positivos -a mediano y largo plazos- en la capacidad de trabajo y en la inserción económica de las personas. Esta afirmación depende, sin embargo, de la calidad y del costo real de los servicios educativos y de salud" (p. 275). Esta afirmación tiene dos ángulos. El primero, que el *Oportunidades* abre opciones, sólo tendría valor si se contrasta con diseños alternativos de intervención para dilucidar cuál las abre más eficientemente (por ejemplo, programas independientes de mejoría educativa, apoyo alimentario y salud, para comunidades y barrios pobres). El segundo, con el que estoy de acuerdo, es que si los servicios de educación y salud no son de buena calidad, o significan un costo real muy alto para los beneficiarios, no tendrán efectos positivos.

ELLOS EMPIEZAN describiendo el nuevo procedimiento de selección e incorporación de beneficiarias en estas localidades, al que clasifican como de "autofocalización por módulos" (que como veremos no es estrictamente correcto), e identifican 5 etapas: 1) definición estadística de zonas de atención (zonas de mayor concentración de hogares pobres) a las que se dio atención especial durante los procesos de difusión; 2) "difusión del proceso de incorporación, que informa a la población de esas manzanas y otras de la ciudad que cierto tipo de familias (definidas por sus carencias) pueden acceder al programa;³ 3) la operación por tres meses de módulos de atención; 4) el proceso de selección instantáneo que, en los módulos, informa a las personas si califican para ingresar al programa: 5) la verificación de la información ofrecida por las candidatas por medio de visitas a sus hogares.

LA CALIFICACION DE autofocalización, término que en la bibliografía de política social se entiende de manera precisa (donde no hay criterios establecidos sobre quien califica y quien no, y no hay intervención de la autoridad en seleccionar a los beneficiarios)⁴, no se puede aplicar al procedimiento de módulos descrito, ya que en él hay tres momentos en los que la autoridad selecciona: selecciona las zonas de atención; selecciona a los que pasaron la primera prueba (la selección instantánea); y reselectiona entre éstos a los que pasan la prueba de verificación. A pesar de que los autores consideran que el procedimiento de selección actual es mejor que el aplicado en los medios rural y suburbano anterior (censo en áreas preseleccionadas), encuentran muchos problemas que analizaré en la próxima entrega.

EN UN APARTADO denominado el "referente analítico" Escobar y González establecen algunas premisas del análisis. Entre ellas, establecen una distinción entre vulnerabilidad y pobreza, destacando que su análisis se centra más en mirar los factores de reducción o aumento de la vulnerabilidad que los de la pobreza. "El análisis de la vulnerabilidad privilegia, añaden, las condiciones de riesgo e incertidumbre. La vida de los pobres, como se ha documentado en muy diversos estudios, está caracterizada precisamente por la angustia, el malestar, que genera la ausencia total de certidumbre" (p. 274). Esta es una definición adecuada de vulnerabilidad, concepto complementario, pero no sustitutivo, en mi opinión, al de pobreza, como a veces parecen usarlo los autores, cuando igualan bajos ingresos con vulnerabilidad (por ejemplo en la página 276). Ingresos bajos y estables, como los de un peón de un establecimiento industrial con seguridad social, puede significar pobreza intensa, pero vulnerabilidad relativamente baja; un trabajador por cuenta propia (digamos un vendedor urbano ambulante) que puede tener, en promedio, ingresos superiores a los del peón, puede ser mucho más vulnerable ante fallas diversas (intervención de la policía, lluvia, enfermedad, etcétera).

ESTOS INVESTIGADORES ESTABLECEN particularidades del medio urbano que deben tenerse en cuenta para el análisis, entre ellos la mayor participación de las mujeres en los mercados laborales, la presencia de violencia e inseguridad que produce una situación de miedo (en estos tiempos es necesario advertir que no se refieren al Distrito Federal). Pero también destacan rasgos comunes con los otros medios (rural y suburbano), ya que en todos los hogares jóvenes y con hijos pequeños "enfrentan tensiones y presiones económicas más severas que los hogares más consolidados... que viven en condiciones más favorables porque cuentan con mayor número de miembros que generan ingresos y que participan en la realización de tareas domésticas. El Oportunidades, lamentablemente, apoya mucho menos a este grupo de hogares que a los consolidados, aumentando la brecha entre ambos.

Se me acabó el espacio, por lo cual deberé continuar en la siguiente entrega el análisis de esta interesante evaluación.

¹ David Gordon y Paul Spicker (Eds), *The International Glossary on Poverty*, Zed Books, Londres y Nueva York, 1998, p. 38.

² Profesores-investigadores del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) de Occidente. Su informe se titula: *Evaluación cualitativa del programa Oportunidades en zonas urbanas*, 2003.

³ Lamentablemente, los autores no profundizan en los contenidos de esos perfiles de los aspirantes. Aquí caben dos posibilidades: una descripción vaga, que no permite a la población identificar si son candidatos o no, y una descripción más o menos precisa que les permita prepararse para hacerse pasar como aspirantes legítimos, lo cual, como veremos, parece ocurrir de manera generalizada.

⁴ Ejemplos clásicos de programas "autofocalizados" son los de empleo temporal o de emergencia, donde sólo quienes están dispuestos a trabajar por un salario bajo y de manera temporal buscan el empleo; la autoridad contrata a todos los solicitantes, o por orden de llegada hasta agotar el presupuesto, sin evaluar ningún atributo y sin poner ninguna barrera de acceso (como documentos de identidad o la realización de trámites que consumen tiempo).

jbolt@colmex.mx