

# Economía Moral

*Para reformar la reforma social neoliberal / I*

*Crisis del Programa Oportunidades*

JULIO BOLTVINIK



**D**espués de operar durante 13 años, el Programa Progres-Oportunidades (PPO) está en *crisis de credibilidad*. Ha transcurrido un periodo suficientemente largo para que se pueda observar si su objetivo principal, *romper la transmisión intergeneracional de la pobreza* se está cumpliendo. Los niños y jóvenes de ambos sexos de las primeras cohortes (que fueron rurales), habiendo sido becados desde tercer año de primaria, han terminado la secundaria y, algunos, la preparatoria y (una parte importante de ellos y ellas) están trabajando o buscando trabajo. Por ello, en la ronda de evaluación 2008 del PPO se buscó evaluar la inserción laboral y los ingresos de estos

‘egresados’<sup>1</sup>. En la evaluación cuantitativa sobre el impacto en empleo, salarios y movilidad social, Rodríguez y Freije señalan que:

“Los jóvenes encuestados en localidades beneficiarias de Oportunidades se encuentran en una posición menos favorable que sus similares en zonas rurales en general”.

Encuentran que, entre los varones, sí hay un efecto positivo del PPO pero éste es negativo entre las mujeres, por lo cual la afirmación inicial resultaría de la suma de ambos sexos. Además, encuentran una movilidad social nula (véase gráfica):

“En términos de mejora de hijos respecto de los padres *no se encuentra que haya algún efecto importante de Oportunidades* en términos de mejora salarial, estar en trabajos formales o de ocupaciones mejor calificadas”. (p. 20 del volumen citado en nota al pie N° 1)

Estos hallazgos han sido matizados de diversas maneras. Por una parte, en la evaluación citada se aclara que la muestra utilizada corresponde sólo a jóvenes que han permanecido en las localidades beneficiarias y que alrededor del 64 por ciento de los jóvenes que deberían haber sido encuestados han migrado desde 2003. Añade que no hay evidencias que los jóvenes beneficiarios del PPO tiendan a migrar más que los no beneficiarios y refiere a un estudio adicional que dio seguimiento a los migrantes para evaluar, en ellos, el efecto del programa. Este estudio debe estar ya disponible.

Por otro lado, en la evaluación cualitativa dirigida por Mercedes González de la Rocha se desmiente la supuesta no evidencia sobre la tendencia a migrar de los más educados:

Los jóvenes más escolarizados en todas las microrregiones estudiadas, pero sobre todo en Chiapas y Oaxaca, son los que se suman a las huestes de emigrantes rurales y los menos escolarizados son los que se quedan a residir y trabajar en sus lugares de origen.

La autora prevé que tampoco los migrantes graduados del PPO tendrán en EU mejor destino que sus predecesores, salvo (quizás) a mediano plazo. Todo ello sin incluir la crisis en EU. Argumenta acertadamente así:

Es importante señalar que estos son nuevos migrantes (con un perfil distinto a los que los han precedido). Por lo tanto, las redes existentes [que son las que les permiten emigrar] no responden a las características de los nuevos flujos. Muchos migrantes oaxaqueños relativamente exitosos laboran con sus parientes en negocios informales o familiares en la ciudad de México o en Estados Unidos. Aunque sus habilidades escolares son bienvenidas, no son los empleos que les pueden brindar los beneficios que corresponden a su escolaridad. Hay cierto optimismo en el sentido de que algunos de los primeros migrantes con nivel bachillerato o universitario servirán como puente hacia mejores redes para los jóvenes que sigan sus pasos. Pero este proceso está por verse.<sup>2</sup>

En la serie de entregas que hoy inicio, examinaré la evidencia sobre los efectos del Oportunidades y la contextualizaré con los otros elementos de la reforma social neoliberal iniciada en los años noventa, como la creación de la Sedeso, la reforma de las pensiones en el IMSS (y luego del ISSSTE) y la descentralización de una parte significativa del gasto social. Para entender adecuadamente esta reforma y la necesidad de reformarla será necesario estudiar el modelo social que prevaleció hasta fines de los ochenta y entender la racionalidad de la reforma emprendida. Santiago Levy describe lo que aquí llamo *reforma social neoliberal* como “un alejamiento bastante radical del *status quo*”. Dice que la crisis económica que se inició en diciembre de 1994 proveyó la motivación inmediata para el cambio y que el reto era sustituir el conjunto de programas existentes, que eran inadecuados para proteger a los pobres durante la crisis por un nuevo enfoque de los subsidios alimentarios en particular y

de manera más amplia de los programas relacionados con la pobreza que fuese capaz de incorporar los resultados de la investigación académica de los años ochenta y noventa, aprovechar las lecciones y experiencias de los programas propios de México y usar la crisis como una motivación para el cambio” (*Progress Against poverty. Sustaining Mexico’s Progres-Oportunidades Program*, Brookings Institution Press, Washington, 2006, pp. 14-15; disponible en español en la página de la Brookings como *Pobreza y transición democrática en México. La continuidad del Progres-Oportunidades*). Este libro es, en muchos sentidos, una actualización del libro de Levy y Evelyne Rodríguez de 2005 publicado por Planeta para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (*Sin herencia de pobreza. El programa Progres-Oportunidades de México*). El prólogo de aquel libro está escrito por James Wolfensohn quien era presidente del Banco Mundial cuando se lanzó el Progres. En la contraportada, al presentar a Levy, los editores lo describen como *el principal arquitecto del programa Progres-Oportunidades (PPO)*. Escribe con el tono y la perspectiva de principal arquitecto y del enorme poder que el entonces subsecretario de Egresos de la SHCP tenía, aunque nunca en primera persona. El libro es una gran auto-apología pero inteligente e informada. Será fuente importante para esta serie.<sup>3</sup>

1 Lamentablemente, se hizo rompiendo el modelo de evaluación instituido por la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), según la cual es el Coneval el que lleva a cabo, directamente o contratando a terceros, la evaluación, lo que debería garantizar la neutralidad de la misma. Pero en 2008, el financiamiento provino fundamentalmente del mismo programa. (*A diez años de intervención. Evaluación*

*externa del Programa Oportunidades 2008, Síntesis Ejecutiva, Agradecimientos, Sedeso, 2008*). El modelo instituido por la LGDS busca garantizar la libertad total de los evaluadores, lo que se garantizaría si es un organismo relativamente autónomo (como el Coneval) el que paga (el cliente), pero no si el cliente es el mismo organismo evaluado.

2 La autora, al incluir el nivel universitario, desborda los posibles efectos del PPO que no otorga becas en ese nivel. Por otro lado, me parece que las redes de reclutamiento de migrantes sólo funcionan para actividades informales pero no para trabajadores formales. Por otra parte, las habilidades adquiridas de lectura y escritura en español (muy deficientes, como señala la autora) tendrán, además, muy bajo valor ya que sus portadores no dominan el Inglés.

3 En 2008 la Brookings publicó el libro de Levy *Good Intentions, Bad Results. Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*, en el cual critica al Seguro Popular (Protección Social en Salud es su nombre oficial). Sostiene que las diferencias en la naturaleza de los beneficios y en el financiamiento de la seguridad social y la protección social [léase Seguro Popular], resultan en un impuesto al trabajo asalariado y un subsidio al no asalariado: la fuerza de trabajo se segmenta en un sector formal, que tiene cobertura de la seguridad social, y un sector informal que tiene cobertura de la protección social. Lo anterior daña al PPO porque “los jóvenes pobres que entrarán a la fuerza de trabajo después de haberse beneficiado del PPO tienen muy pocas probabilidades de encontrar trabajo en el sector formal que ofrece cobertura de la seguridad social. *Bajo las condiciones actuales, el PPO no podrá romper la*

*transmisión intergeneracional de la pobreza* porque los incentivos generados por la *interacción entre los programas de seguridad social y de protección social* no están alineados en la dirección de aumentar la productividad y los salarios reales”. (p.4)

[www.julioboltvinik.org](http://www.julioboltvinik.org)

[julio.boltvinik@gmail.com](mailto:julio.boltvinik@gmail.com)