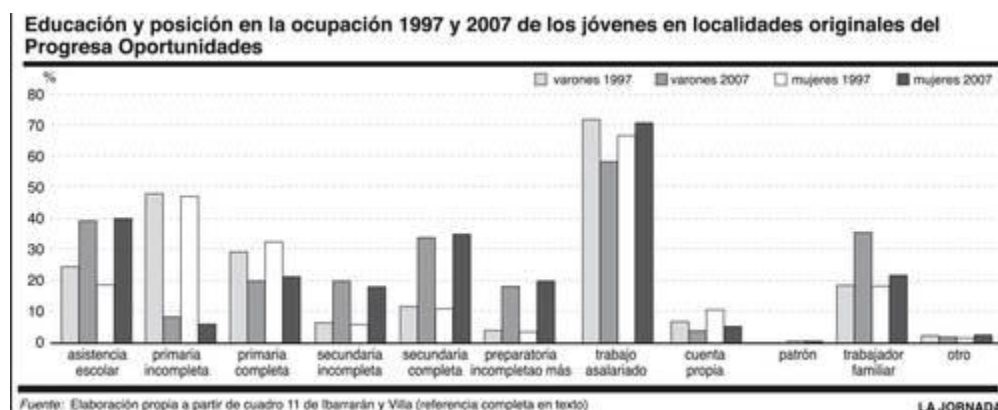


Economía Moral

Para reformar la reforma social neoliberal / II

Crónica de un fracaso anunciado: el programa Oportunidades

JULIO BOLTVINIK



El programa Progreso-Oportunidades (PPO) ha sido pionero de lo que ahora se llaman Programas de Transferencias Condicionadas de Efectivo (PTCE) sobre los cuales se empieza a acumular una amplia bibliografía. Se entiende por PTCE, dicen Ibararán y Villa (IyV)¹, aquellos que otorgan transferencias monetarias, generalmente a hogares pobres, con la condición que éstos lleven a cabo inversiones pre-especificadas en el capital humano de sus hijos”, aunque en realidad las condicionalidades pueden referirse a conductas de todo tipo que deban cumplir los beneficiarios. Añaden que el análisis de los PTCE se está orientando hacia valorar su efectividad en contribuir al propósito de interrumpir la transmisión intergeneracional de pobreza. Para ello, dicen citando a Fizbein y Schady², una vez que los PTCE cumplen con aumentar la asistencia a la escuela y a los servicios de salud, se requieren dos condiciones: 1) que estas mayores asistencias se traduzcan, efectivamente, en mejor aprendizaje y

mejor salud; y 2) que los individuos más sanos y mejor educados se inserten exitosamente en los mercados de trabajo y obtengan más altos rendimientos en consonancia con su mayor capital humano. Pero Fizbein y Schady señalan que los resultados sobre la primera condición son mixtos, es decir en unos casos si se cumple y en otros no. IyV añaden que si no se cumple la primera condición es muy poco probable que se cumpla la segunda. En la evaluación cualitativa del PPO de 2008 González de la Rocha señala:

“Al panorama desalentador de los mercados laborales se suma el tema de la provisión (y calidad) de los servicios de educación y salud...Sin embargo, existen graves deficiencias en todas las microrregiones estudiadas respecto a la provisión de estos servicios...las etnografías muestran un *panorama generalizado de marcadas carencias y fallas en la calidad*. Las etnografías realizadas, que incluyen la denominada etnografía del aula y etnografía de la consulta, además de entrevistas a

maestros, médicos y enfermeras y estudios de caso de distintos tipos de hogares, obtuvieron evidencias sobre los problemas que merman la calidad de la atención: infraestructura insuficiente y en mal estado, carencias de personal, inasistencia de médicos y maestros, materiales limitados tanto en los planteles educativos como en las clínicas y centros de salud. Hay numerosas localidades...que no cuentan ni con escuelas ni con centros de atención a la salud...Pero incluso en localidades que cuentan con el privilegio de tener escuelas o centros de atención a la salud, *la cobertura de los servicios no garantiza que las necesidades de educación y de cuidados médicos estén siendo atendidas*".³

La teoría ingenua del capital humano lleva a una interpretación errónea de la evidencia empírica entre los economistas ortodoxos. De la evidencia horizontal o de sección cruzada (en un mismo año la situación de diferentes personas) que muestra que a mayor nivel educativo los ocupados obtienen mayor ingreso, deducen que aumentar la educación de un niño o niña llevará a que cuando se incorpore al mercado de trabajo obtenga ingresos más altos. De ahí el diseño del PPO y los PTCE en general, que apuestan a educar más a las nuevas generaciones para que no sean pobres en el futuro. Omiten mirar el panorama macrosocial en el cual se observa que en México, entre 1981 y 2000, el logro educativo de las personas creció en 24.9 por ciento mientras un indicador alternativo al PIB per cápita (el consumo total, privado más público) creció sólo en 1.9 por ciento. Al tomar en cuenta la desigualdad tanto en educación como en el consumo, construyendo el concepto de logro igualitario equivalente el contraste entre ambos se mantiene. El consumo total igualitario equivalente disminuyó en 7.4

por ciento entre 1981 y 2000, mientras la educación igualitaria equivalente aumentaba en 15 por ciento. En este error incurren IyV al deducir de un análisis de sección cruzada que era razonable esperar que el programa tuviese impacto positivo en términos de ingresos de los egresados. Estos autores proceden a revisar la ronda 2008 de evaluaciones del PPO y la sintetizan de la siguiente manera (abrevio adicionalmente):

Behrman *et al.* informan de los impactos de largo plazo en menores que recibieron beneficios del PPO desde que el programa empezó y que tenían 36 meses de edad o menos entonces. Encuentran efectos positivos en las pruebas psicológicas de SDQ (Strengths and Difficulties Questionnaire) y WASI (Wechsler Abbreviated Scale of Intelligence), que son pruebas de problemas de conducta y emocionales, la primera, y de inteligencia, la segunda. *Pero no encontraron ningún otro efecto positivo en diversos indicadores de capital humano como aprendizaje, logro educativo o nutrición.* Parker y Behrman, en términos de logros educativos encontraron sólo un impacto significativo (del 5%) en habilidades de escritura para niñas de 17 a 21 años y en matemáticas del 5.4%. En general los logros educativos son descritos por los autores como desalentadores. Mancera *et al.* analizaron resultados de pruebas educativas de conocimientos y habilidades. *Los resultados muestran que los beneficiarios del PPO tienen más bajo nivel de logros que los no beneficiarios en escuelas similares del mismo tipo de escuelas,* y que este resultado se obtiene tanto entre indígenas como no indígenas, y que las niñas obtienen mayores logros que los niños. Más de 30 por ciento de los beneficiarios de primaria carecen de habilidades lingüísticas básicas y 55 por

ciento de los beneficiarios egresados de la tele-secundaria carecen de habilidades lingüísticas básicas y de comprensión de lectura. *Los resultados de esta evaluación constituyen una situación sombría que enfatiza la necesidad de intervenciones públicas complementarias.*

IyV concluyen reseñando la evaluación realizada por Rodríguez y Freije que analicé en la entrega del 8 de octubre y que muestra que, entre los egresados que permanecen en su localidad de origen, el impacto del PPO en términos de inserción y movilidad laboral es nula o incluso negativa. IyV concluyen que la preocupación existente sobre el hecho que los beneficiarios del PPO no están obteniendo empleos productivos y de buena calidad no debe sorprender, puesto que la creación de empleos en el sector formal de la economía fue nula en México entre 2000 y 2006. Resulta claro, concluyen, que la impresionante acumulación de años de escolaridad no está acompañada con mejoras en el mercado de trabajo. El empleo asalariado, asociado con mejores resultados en términos de actividades generadoras de ingresos en las áreas rurales, decreció significativamente, mientras aumentó el trabajo familiar. (Véase gráfica). No se cumple ninguna de las dos condiciones planteadas por Fizbein y Shady.

Lo presentado es *la crónica anunciada del fracaso del PPO* en palabras de profesionales que se identifican con la ideología del propio PPO y de la reforma social neoliberal en su conjunto.

1 Pablo Ibararán y Juan Miguel Villa, Labor Markets and Conditional Cash Transfers: Implications for Poverty Reduction of Oportunidades in Mexico en <http://economiccluster-lac.org/images/pdf/eventos/NIPabril2010/>

[Villa Ibararán LABOR INSERTION ASSESSMENT CCT PROGRAMS.pdf](#)²

Ariel Fizbein y Norbert Schady (eds.) *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*, Banco Mundial, Washington, 2009. ³Mercedes González de la Rocha, La vida después de Oportunidades: impacto del Programa a 10 años de su creación, en *A diez años de intervención. Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008, Síntesis Ejecutiva*, Sedeso, 2008. (Cursivas añadidas)

www.julioboltvinik.org

julio.boltvinik@gmail.com