

Economía moral

Veinte años del Progres-Opportunidades-Prospera (POP). Hora de decidir su futuro

Tercer error de Levy: pensó que el POP estaba blindado contra el clientelismo

Julio Boltvinik/XIV

He encontrado la siguiente afirmación de Santiago Levy (SL), la cual muestra que pensaba que el POP estaba protegido contra el clientelismo:

“...las evaluaciones señalan que el Progres: ... iv) Ha superado efectivamente muchos de los problemas de programas previos en lo que se refiere a sesgos electorales y clientelistas” (S. Levy y Evelyne Rodríguez, Sin herencia de pobreza, 2005, p. 172).

SL (en *Progress against poverty*, p. 91) describe las capacidades para la obtención y análisis de información del POP que revelarían por qué supera el clientelismo:

“Puesto que el programa requería información detallada de los hogares para identificar a los que vivían en pobreza extrema se hicieron nuevos cuestionarios... En el curso del programa, más de 8 millones de cuestionarios de hogares han sido recolectados y analizados. [Tómese en cuenta que SL escribe en 2006]. Además, se desarrollaron algoritmos para separar los pobres de los no pobres...”. (p. 91)

Igual como ocurre en otros tipos de procesos masivos centralmente controlados, en los cuales un programa de cómputo hace los cálculos y arroja un veredicto, las decisiones (de cuáles hogares serán beneficiarios y cuáles no) se vuelven impersonales y, por ello, no clientelares. El algoritmo procesa los datos de los hogares y el resultado no puede ser influido

por nadie. Si el control central funciona bien y es muy lejano de los lugares donde opera el POP, se evitan intromisiones clientelares. Esto lo lograba, al parecer, o eso creímos muchos, incluso SL, la coordinación nacional (CN) del POP:

“El enfoque integrado, medular del programa, impuso dos requerimientos administrativos: crear una entidad con suficiente poder para efectivamente coordinar a los varios participantes en el programa, y un mecanismo para controlar el presupuesto del programa, dado que está distribuido entre varias secretarías de Estado y agencias...Se decidió que la entidad ‘con suficiente poder...’ debiera ser una nueva agencia que tendría los poderes legales para llevar a cabo la tarea y cuyo responsable sería designado por el Presidente: la CN, que es parte de la Sedeso, pero tiene autonomía operacional legal. Esta CN tiene un comité técnico que se reúne regularmente, formado por representantes de las secretarías de desarrollo social, salud, educación y el IMSS. El comité técnico es responsable de las decisiones estratégicas, de la instrumentación y de la operación día con día”. (SL, Progress Against poverty... pp. 92-93).

En el seminario organizado en febrero pasado por el Coneval y el PUEd sobre los 20 años del POP, Evelyne Rodríguez señaló que el comité estaba formado por subsecretarios y vigilaba de cerca todo el proceso. Dio a entender que había un alto grado de control. En

el diálogo del encuentro, le hice notar que la descentralización de los servicios de salud y educación a los estados un año después de puesto en marcha el Progresá, restó valor a la presencia de los respectivos subsecretarios en el comité técnico, puesto que ahora son los secretarios estatales respectivos los responsables de operar ambos servicios. Argumenté también que, como los gobernadores suelen ser de diferentes partidos que el Presidente, los operadores estatales no tienen motivaciones políticas fuertes para apoyar al POP. SL dice claramente que el carácter centralizado de la administración del programa “se refiere a los aspectos normativos y operacionales fundamentales y a la gestión de los fondos transferidos a los hogares pobres (*sic*), pero no a la provisión de los servicios” (op. cit., p. 97). SL sigue aportando elementos para hacernos creer en el blindaje anticlientelar del POP, cuando señala que una fuerza importante del programa es que en los pagos de transferencias:

“No hay intermediarios entre el gobierno federal y los beneficiarios del programa. Este hecho ayuda a limitar las oportunidades de manipulación política y la posibilidad de corrupción o filtraciones a lo largo de la banda de transmisión monetaria...” (p. 98).



Santiago Levy, director del IMSS, 2000-2005
Foto María Meléndrez

Al adentrarse en el análisis político, SL descubre los riesgos clientelares del POP:

“Los programas sociales, particularmente los de reducción de la pobreza, tienen una larga tradición según la cual las autoridades pertinentes (sea el Presidente, un secretario, un gobernador o – ¿por qué no?– un líder de un partido) tienen un papel directo y visible en la entrega de beneficios. Una operación remota como la del Progresá-Oportunidades va en sentido contrario de tal tradición. Y puesto que los viejos hábitos tardan en desaparecer, siempre existe el riesgo, y quizá la tentación, en diferentes circunstancias políticas, de cambiar la operación del programa para corregir la ausencia de un intermediario. El cambio puede ser sutil, pero el punto clave sería asegurar que alguna autoridad reciba el gracias, quizá obligatorio, de los beneficiarios”. (pp.98-99)

SL aborda el aparentemente nulo papel de los gobiernos municipales y estatales en el POP, que no tienen ninguna función en el programa. “Desde su perspectiva – señala– este es un programa federal, que aplica criterios federales, financiado con recursos

federales y operado por burócratas federales. Tienen pocos intereses en el POP aunque en algunos estados pobres hasta la mitad de la población esté en el programa. Sin embargo, se espera que provean, en la mayor parte de los casos, servicios de salud y educación requeridos para el éxito del programa. Aunque en verdad tiene que hacer esto con o sin el programa, en la medida que la calidad de los servicios es importante para los beneficiarios, *la ausencia de involucramiento estatal y municipal en el programa puede disminuir su impacto positivo*. Por tanto, hay una potencial relación inversa entre administración centralizada del POP y la calidad de los servicios recibidos por los beneficiarios” (p. 100). El propio SL dijo (ver arriba) que es clave con quién se sienten agradecidos los beneficiarios, lo cual puede ser influido por los gobiernos estatales y municipales.

El interesante capítulo de SL sobre el diseño institucional del POP que he venido citando aborda también los cambios legales referidos a la prohibición del uso clientelar de los programas, la mayor transparencia del POP, incluyendo la obligación de hacer públicas las reglas de operación de los programas y, en el caso del POP, la inclusión en su diseño de evaluaciones periódicas. También se refiere a la credibilidad de los indicadores y del impacto del programa. Estos rasgos, y la ampliación de la vida democrática, han contribuido a la continuidad del POP. Este análisis redondea la imagen de un programa social distinto, no sujeto al clientelismo y la corrupción. Levy dice que la percepción dominante sobre el POP es que es un programa políticamente neutral, lo que ha reducido las preocupaciones de los partidos políticos de que el programa pueda ser usado en contra de sus intereses.

Después de 2006, los nombramientos en el POP se han politizado. Desde el puesto de coordinador nacional (que, por la persona seleccionada, se politizó desde el comienzo del gobierno de Calderón en 2006 y todo indica que sigue así) hasta los nombramientos

de los delegados estatales que, como indiqué en la entrega anterior (30 de marzo) tienen crecientes funciones en el POP. Ésta es una politización difícil de evitar, puesto que los delegados tienen que coordinarse con los encargados estatales de salud y educación. Además, en dicha entrega mostré cómo se han ido abriendo brechas al clientelismo en la identificación de nuevos beneficiarios. Lo descrito aleja mucho las nuevas incorporaciones al POP del mecanismo impersonal del algoritmo, las vuelve manipulables. Las bajas por incumplimiento de condicionalidades, siempre han estado sujetas a la certificación de asistencia a escuela y clínica, totalmente personales y sujetas a muchas manipulaciones potenciales. Esto no se ha auditado.

julioboltvinik.org

julio.boltvinik@gmail.com