

\* ECONOMIA MORAL

Evaluando el Progreso

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

Por varias razones, no cabe duda que el Progreso (Programa de Educación, Salud y Alimentación) es el proyecto más importante en materia de lucha contra la pobreza del actual gobierno. No sólo por los montos de la población beneficiaria actual (2.6 millones de hogares, con 14 millones de personas) y su nivel de gasto (9.7 miles de millones de pesos en este año), sino porque se ha convertido en el programa emblemático del enfoque del presente gobierno para atender el problema de la pobreza. Ocupa un lugar similar al que tuvo el Programa Nacional de Solidaridad en el gobierno de Salinas o Coplamar y el SAM (Coordinación General del Plan Nacional de Grupos Marginados y Zonas Deprimidas y Sistema Alimentario Mexicano) durante el gobierno de López Portillo. Cada uno de los candidatos con buenas probabilidades de ganar la elección debiera tener una postura clara sobre el programa. Al tomar posesión el primero de diciembre de este año, el candidato ganador deberá decidir de inmediato qué se propone hacer con el Progreso (entre otras muchas decisiones), ya que, de acuerdo con la Constitución, deberá enviar a la Cámara de Diputados el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el 15 de diciembre de este año. Las opciones son: continuar el programa como está; continuarlo con modificaciones (más o menos profundas); y cancelar el programa y sustituirlo con uno o varios programas nuevos.

El Progreso puede ser criticado en muchos aspectos, como lo haremos en esta y sucesivas entregas, pero uno de sus méritos indudables, particularmente contrastantes con Solidaridad y Coplamar, y muchos otros programas sociales, es la gran cantidad de información para la evaluación que ha generado y las calificaciones que ha encargado y hecho públicas. Progreso ha recogido sistemáticamente información para la evaluación a través de la Encuesta de Evaluación de Hogares (ENCEL) que cubre 24 mil hogares, distribuidos en 506 localidades, 320 en las que actúa el programa y 186 donde no actúa, que sirven de control en el proceso de evaluación. El mérito es doble. No sólo se ha levantado la información en distintos momentos del tiempo y se sigue haciendo, sino que se ha hecho con un modelo de evaluación adecuado, conocido como la *doble diferencia* que se explica en entregas futuras.

Existen a la fecha dos publicaciones con evaluaciones del Progreso. Una es la memoria de un seminario llevado a cabo en diciembre de 1998 co-organizado por el Ciesas (Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social) y el Progreso<sup>1</sup>. En el volumen se incluye la evaluación de corte antropológico que el Ciesas llevó a cabo por contrato con el Progreso en 12 comunidades beneficiarias del programa. El otro volumen disponible<sup>2</sup> recoge las evaluaciones llevadas a cabo, por contrato con el Progreso, por el International Food Policy Research Institute, así como otros análisis evaluativos realizados por funcionarios y personal técnico del Progreso. Ambas evaluaciones son por encargo del Progreso. A pesar de ello contienen muchos elementos críticos.

En 1998 la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados intentó efectuar una evaluación del Progreso. Lamentablemente las pugnas entre partidos políticos impidieron que se realizara. Se convocó a un concurso por invitación. La única propuesta que cumplía con los requisitos establecidos por la Cámara fue la que había yo elaborado en conjunción con tres investigadores de gran prestigio. Pero fui vetado por las representaciones del PRI y del PAN en la comisión. El concurso ni se declaró desierto ni se otorgó a nadie.

El diseño del Progreso

Progreso es un programa focalizado a hogares específicos. Esto significa que ha sido diseñado para beneficiar hogares que cumplan con ciertos requisitos y *sólo a ellos*. Esto se expresa de la siguiente manera en el documento del programa<sup>3</sup>:

"Para asegurar la adecuada utilización de los recursos del Progreso es *imperativo* que se orienten eficazmente a los hogares en *pobreza extrema* en las *regiones marginadas* del país... para asegurar una clara *focalización* de sus acciones, el programa descansa en criterios rigurosos y objetivos para la identificación de las regiones prioritarias y de las familias participantes".

En este texto, y como se desprende de las palabras marcadas con cursivas, se presenta la focalización efectuada en dos pasos, selección de localidades y después selección de hogares dentro de ellas como *el único procedimiento adecuado*, y se da por sentado que garantiza la eficacia de la lucha contra la pobreza. Las ventajas de la focalización se presentan como una *verdad indiscutible*. El Progreso es un programa de corte neoliberal en materia social. Una discusión sobre las grandes orientaciones de la política social y, en ese marco, de los problemas de la focalización, los he presentado antes (véase "Debatir el modelo social", Economía Moral, *La Jornada*, 13/11/98). Igualmente, en "Los excluidos del Progreso" (suplemento Ojarasca de *La Jornada*, septiembre de 1999) presenté los cálculos de cuántos pobres extremos quedan excluidos de dicho programa. Quiero ahora analizar algunos elementos de la manera específica en la cual ha sido diseñado el Progreso.

El programa está orientado no tanto a abatir la pobreza en el presente sino más bien busca romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. A través de becas para quienes asisten de tercero de primaria a tercero de secundaria, apoyos a la alimentación familiar y atención a la salud, busca que una mayor proporción de niños y jóvenes terminen la educación secundaria. Se supone que ello redundará en una menor incidencia de la pobreza en la próxima generación. La ayuda alimentaria en efectivo es de 125 pesos mensuales. Las becas educativas van desde 80 hasta 265 pesos mensuales para niños y hasta 305 para niñas, según el grado que se curse, pagándose mucho más por la asistencia a secundaria. Además se otorgan suplementos alimentarios para mujeres embarazadas o lactantes, para menores de cuatro a 24 meses, y para los menores de 25 a 60 meses que muestren signos de desnutrición. También se otorga un monto para compra de útiles escolares.

Si el programa se hiciese permanente, un hogar conformado por una familia nuclear que permaneciese en él, terminaría (cuando sus hijos hubiesen concluido la secundaria), recibiendo sólo el subsidio alimentario. Lo mismo pasa desde el principio con los hogares que no tienen hijos en edades adecuadas para tal asistencia. El subsidio alimentario de 125 pesos mensuales en efectivo (que equivale a 3.3 días de salario mínimo actuales de la zona A), es una cantidad tan pequeña que no altera en nada la situación de pobreza de un hogar. Nótese que en algunas partes del país se queda por debajo del subsidio de Fidelist que entrega un kilo diario de tortillas (lo que a 4.50 pesos el kilo da 135 pesos mensuales)<sup>4</sup>, o dicho de otro modo, el subsidio alimentario del Progreso sólo alcanza para comprar un kilo de tortillas al día. Este monto es muy pequeño incluso cuando se le compara con la línea de pobreza extrema utilizada en el mismo programa (de 2 mil 346 pesos mensuales en diciembre de 1999 para la familia promedio de 5.4 personas). Es decir, salvo en el periodo durante el cual el hogar tiene a varios niños entre tercero de primaria y tercero de secundaria, en cuyo caso la suma de las becas educativas y el subsidio alimentario podrían llegar al máximo de 750 pesos al mes (*cuando el subsidio sería equivalente a 32 por ciento de la línea de pobreza extrema*, sin contar el valor de la papilla ni el apoyo para útiles escolares), en el resto del tiempo las transferencias otorgadas tendrán un impacto casi despreciable en el nivel de vida familiar.

Se hace evidente, pues, con estos cálculos elementales, que el Progreso tiene sentido sólo como un programa que busca romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, es decir, *como un programa que se plantea abatir la pobreza de la próxima generación, pero no de ésta*. Esto supone una definición de irredimibles para todos los adultos. Son y seguirán siendo pobres extremos. Es imposible observar el impacto de un programa que fija su objetivo de abatimiento de la pobreza en la próxima generación. Los únicos impactos *observables* en el aquí y ahora son: el cambio en la asistencia escolar, el aumento del ingreso del hogar, el aumento en la asistencia a las clínicas y la baja en la incidencia de la desnutrición. Después de algunos años, se podría observar el aumento del nivel medio de escolaridad de las cohortes de jóvenes y niños. Esto ha obligado a las evaluaciones a concentrarse en estos impactos.

El objetivo, sin embargo, en tanto pertenece al futuro relativamente distante, es inobservable. *La mayor educación se transformará en un mayor ingreso si y sólo si las oportunidades económicas (de empleo asalariado o de trabajo por cuenta propia donde las habilidades adquiridas signifiquen una diferencia de productividad) crecen también*. De otro modo, la educación adquirida no se traducirá en mayores ingresos.

Hay dos problemas asociados a esta apuesta. El primero es el de la falacia de composición. Una cosa es que el aumento de la educación de un individuo, dada una demanda de trabajo y el perfil educativo de la sociedad, se traduzca en un aumento de su ingreso individual. Esto es razonable ya que el cambio en la situación de un individuo no afecta las condiciones del mercado de trabajo. Otra bien diferente es que el aumento en el nivel educativo de millones, que si altera y sustancialmente el perfil educativo de la población y, por tanto, las condiciones del mercado de trabajo, se pueda traducir en aumentos de ingresos para esos millones. El segundo problema es que los niveles educacionales en los que hay evidencia de aumentos sustanciales en el ingreso de las personas, según cálculos del Banco Mundial en México, son los de preparatoria completa y universidad. Primaria y secundaria no generan rendimientos importantes<sup>5</sup>.

De esta manera, el impacto futuro del Progresá depende de una apuesta, basada en la idea del capital humano (a nivel de primaria y secundaria), que sostiene que es la baja preparación de la población (para superar la cual es indispensable que los individuos tengan buena salud y, por tanto, buena nutrición) la que explica su pobreza. Es decir, que atribuye la pobreza a fallas de los individuos y actúa, por tanto, a este nivel para intentar superarlos. En general, las concepciones neoliberales atribuyen la pobreza a fallas individuales y no a fallas sociales, de tal manera que la acción correctiva debe hacerse a este nivel, educando a las personas, por ejemplo.

Mientras tanto, el diseño de los apoyos monetarios que tienen un máximo de 750 pesos mensuales, de los cuales 625 son de becas educativas y 125 de apoyo alimentario (sin considerar el apoyo para útiles escolares, ni el valor de los suplementos alimentarios), introduce un alto grado de desigualdad entre familias beneficiarias del programa, sin necesidad de considerar a las familias excluidas. Entre dos familias del mismo tamaño, pero una sin niños en edad escolar y otra con suficientes niños para recibir el máximo de becas, los apoyos financieros variarán entre 125 y 750 pesos mensuales, una relación de 6 a uno. Este es un nivel de desigualdad más alto que el que existe, en promedio, entre las familias beneficiarias y no beneficiarias del programa, que es de 2.7 a uno. En efecto, el ingreso per cápita promedio de los hogares beneficiarios del Progresá, definidos como pobres extremos, antes de la puesta en marcha del programa, era de mil 670 pesos mensuales, mientras en los no beneficiarios, clasificados como no pobres extremos, era de 3 mil 538 pesos mensuales<sup>6</sup>.

Otra dimensión de la desigualdad que introduce el Progresá como consecuencia del tope impuesto a la beca educativa total, es entre los hogares con más de tres niños en edad escolar y los que tienen tres o menos. Dado que los niños adicionales que asistan a la escuela una vez agotado el tope, no aportarán ingresos adicionales al hogar por concepto de beca, ello deriva en un apoyo financiero gubernamental per cápita menor en las familias con más de tres estudiantes. Esto implica la discriminación entre niños Progresá y niños "no Progresá". Hemos encontrado una triple discriminación del Progresá: primero entre localidades Progresá y las excluidas, después entre familias Progresá y las excluidas, y por último entre niños Progresá y los excluidos.

jbolt@colmex.mx

1. Ciesas-Progresá, *Alivio a la pobreza. Análisis del Programa de Educación, Salud y alimentación dentro de la política social*, 1998.

2. Progresá, *Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Primeros avances*, Secretaría de Desarrollo Social, 1999.

3. Progresá. *Programa de Educación, Salud y Alimentación*, Poder Ejecutivo Federal, s.f.

4. Sin embargo, los manuales del Progresá señalan que se excluye de los beneficios del Progresá a las familias que sean "beneficiarias de los programas abasto social de leche (Liconsa) o tortilla sin costo"

5 (Véase Ulrich Lachler, *Education and Earnings Inequality in Mexico*, Banco Mundial, oficina en México, 1998).

6 Cálculos propios a partir de datos del cuadro 5 del Capítulo V de *Más oportunidades para los pobres*, op. cit.