

VIERNES 2 DE JUNIO DE 2000

\* ECONOMIA MORAL

El diseño del Progresá

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

La semana pasada en este mismo espacio (Economía Moral, "Evaluando el Progresá", *La Jornada*, 26/05/00) analicé algunos aspectos del diseño del Progresá que hoy complemento. Partiendo de su rasgo básico como programa focalizado, dirigido solamente a los pobres extremos que habitan en localidades rurales de muy alta y alta marginación, noté que el objetivo del programa, romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, sólo se podrá evaluar en la próxima generación: cuando los escolares de hoy sean adultos y conformen sus propios hogares. Señalé que éste introduce dos desigualdades en el ingreso de los hogares. Por una parte, entre los que tienen hijos en edades escolares y quienes no los tienen. Esta desigualdad puede llegar a ser de seis a uno. Por otra parte, discrimina en contra de los hogares más grandes, para los cuales el apoyo per cápita es menor. Una razón de ello se deriva del tope máximo a los apoyos monetarios totales en 750 pesos por mes. Otra razón, que no fue comentada la semana pasada, es el hecho que el apoyo alimentario es igual para cualquier tamaño de familia. Así, los 125 pesos mensuales significan un apoyo per cápita de 62 pesos con 50 centavos en un hogar de dos personas y sólo 12 pesos con 50 centavos en un hogar de 10 personas.

Hoy analizo otros rasgos deficientes del diseño del Progresá. Este está basado en la idea del triángulo alimentación, salud y educación que persigue que los jóvenes aumenten su nivel educativo y, por tanto, se dice, sean menos pobres en el futuro. Por ello, el Progresá está constituido por tres componentes, que analizamos en orden inverso a como se presentan en el documento del programa.

Apoyos alimentarios

El programa entrega a las mujeres embarazadas y en lactancia un suplemento alimenticio en especie, que "busca combatir la desnutrición" (siete sobres al mes de 240 gramos del "suplemento alimenticio": cada sobre rinde cinco porciones), y otro suplemento diferente (seis sobres al mes de 240 gramos de "papilla", rindiendo cada sobre cinco porciones) para los niños de entre cuatro meses y dos años, y para los niños de entre dos y cinco años *cuando se detecte algún grado de desnutrición*. Según el documento del programa, estos suplementos "aportarán en promedio 20 por ciento de las calorías necesarias y 100 por ciento de los micronutrientes". Tanto en el documento de programa como en los manuales, se reitera que "el alimento enriquecido sólo debe ser consumido por estos miembros de la familia".

Además, los hogares seleccionados reciben un apoyo alimentario mensual de 125 pesos en efectivo. La condición para recibir éste es que todos los miembros de la familia asistan a las citas médicas estipuladas en la cartilla familiar y la beneficiaria deberá asistir, además, a la plática educativa mensual. Si se falla a cualquiera de estas citas, se suspende este apoyo. En los manuales se insiste en que los apoyos monetarios recibidos deben utilizarse para mejorar la alimentación del hogar.

Algunos problemas obvios del diseño en materia alimentaria son:

a) Mientras con los niños de cuatro a 24 meses se adopta una actitud preventiva de la desnutrición, con los de dos a cinco años, la postura es curativa: la papilla sólo para los que muestren desnutrición. Sin embargo, los datos de las encuestas del Instituto Nacional de la Nutrición (INN) muestran que las diferencias de desnutrición entre niños de menos de dos años y los de dos a cinco no son fuertes. En 1989, en el medio rural, la encuesta del INN mostró que 58.4 por ciento de los niños menores de cinco años estaban desnutridos, mientras el dato equivalente para los de dos a cinco años era de 44.7 por ciento. Si la práctica de la lactancia, como es frecuente, se prolonga hasta los dos años en el medio rural, los menores de esta edad son beneficiados por el suplemento otorgado vía la madre, lo que refuerza el argumento en favor de un cambio de actitud respecto a los niños de dos a cinco años de edad. Otro problema es que los niños de más de cinco años quedan sin protección especial. Esto se reflejará en que mientras las familias con bebés pequeños y/o madres embarazadas recibirán por partida doble los suplementos alimentarios (una ración para la madre y otra para el bebé), los hogares con niños mayores (cuyos requerimientos nutricionales son mayores) no recibirán ningún apoyo alimentario en especie, lo cual parece, al menos, contradictorio.

b) El programa está diseñado como si la población beneficiaria fuese inerte y no reaccionara a los programas. Una reacción básica en familias al borde del hambre es la redistribución de los alimentos apenas aparece un alimento adicional. Las familias tienen sus prioridades basadas en una lógica de reproducción en condiciones agudas de escasez. Estas no tienen por qué coincidir con las fijadas por el Progreso.

c) En muchas comunidades el traslado a la clínica es tardado y costoso, por lo cual los requisitos de asistencia a ella, en particular para la plática educativa y para recoger los suplementos alimentarios, pueden convertirse en una barrera de acceso al programa. El tiempo-costo, sobre todo si se toma en cuenta la desatención que implica de sus obligaciones domésticas y laborales, la necesidad probable de trasladar con ella a los niños en la mayoría de las visitas, por no tener con quien dejarlos, puede hacer poco atractivo el beneficio. En entrevista con los más altos directivos del Progreso en 1998 estos señalaron que 5 por ciento de los hogares seleccionados no se incorporan al programa y también mencionaron la no asistencia a cobrar los beneficios.

#### Atención a la salud

En este segundo elemento del Progreso, igual que en el de educación, el énfasis está puesto por el lado de la demanda y, por tanto, por el uso más pleno de las capacidades instaladas. Las acciones por el lado de la oferta rebasan las responsabilidades estrictas del Progreso, pues corresponden al ámbito estatal o al de los sectores salud y educación. El hecho mismo que hayan sido eliminadas las comunidades que no contaban con servicios de educación y de salud en un radio de cinco kilómetros, muestra el énfasis en hacer que la población atienda su salud y asista a la escuela. Si existe clínica en las cercanías de la localidad, ello es indicativo de que la población ya tenía cobertura de servicios de salud, de tal manera que el cambio es básicamente de una actitud pasiva, esperar que la población acuda a los servicios, a promover la asistencia periódica. Lamentablemente esta promoción toma la forma de un trámite obligatorio (una coacción) para recibir los apoyos.

#### Educación

Este componente es el más importante del Progreso, tanto porque en torno de él se sitúa su objetivo principal, romper el círculo vicioso intergeneracional de transmisión de la pobreza, como por el hecho de que las becas educativas representan las transferencias más altas del programa. Igual que en salud, el apoyo es a la demanda más que a la oferta. El programa ofrece becas educativas, que se entregan a la madre de los estudiantes, por la asistencia regular (al menos 85 por ciento de los días de clases), desde el tercer año de primaria al tercero de secundaria. Las becas son crecientes conforme avanzan de grado y, en secundaria, son más altas para las niñas. Las becas para niños van desde 80 hasta 265 pesos mensuales. Las de las niñas van desde los mismos 80 hasta 305. Como se ve, una beca educativa de una niña en secundaria es dos veces y media el apoyo monetario para alimentos de todo el hogar. Además, se otorgan apoyos entre 120 y 240 pesos por ciclo escolar para útiles escolares. Las becas educativas se suspenden en vacaciones de julio y agosto. Todos los apoyos se entregan bimestralmente, a bimestres vencidos.

Algunos problemas de diseño en este componente son:

1) No es claro por qué las becas han de empezar en tercer grado de primaria. Por una parte, el documento del programa señala que "es común que los niños de las familias pobres inicien su educación escolar a edades tardías y sin que hayan recibido alguna instrucción que despierte desde el inicio sus habilidades primarias para el conocimiento" (p.4). Por otra parte, el propio programa marca cómo, a partir de los 12 años, la presión es más fuerte para que los niños trabajen (p. 22), lo que haría más lógico estimular el comienzo temprano de la escuela para que a los 12 hubiesen terminado la primaria. Además, el propio documento señala (p.22) que "es común que los profesores deban atender simultáneamente a alumnos de diversos grados (escuelas multigrado) o que los planteles escolares *no cuenten con los servicios completos (hasta sexto grado de primaria)*" (escuelas incompletas). Lamentablemente esta afirmación no está cuantificada. El argumento principal del Progreso, que la deserción escolar es mayor a partir del tercer grado de primaria, requeriría haberse evaluado más adecuadamente en dos aspectos. Por una parte, para verificar que la afirmación sea válida. Es necesario deslindar la deserción de la reprobación. Parte de ésta puede deberse a problemas de la vista, del oído o a otro tipo de incapacidades. Estos problemas no se resuelven, en general, con becas en efectivo, sino con atención médica y apoyo para lentes y auxiliares auditivos. Algunas incapacidades no tienen solución. Por otra parte, los niños pueden dejar de ir a la escuela por falta de oferta. Es probable que las escuelas incompletas a que alude el programa expliquen una parte importante de la aparente deserción escolar. Esta decisión de diseño del Progreso crea una brecha de apoyos de siete años entre el apoyo del suplemento alimentario, concentrado en la madre-hijo (menor de dos años), y el apoyo vía becas educativas, que empieza cuando los niños tienen nueve años. En estos siete años el "capital humano es descuidado".

2) No se explicita en ninguna parte del programa o de los manuales la razón para no otorgar la beca en los meses de vacaciones. Se ignora, con ello, uno de los rasgos básicos de la pobreza extrema rural: el carácter estacional del hambre. Los meses previos a la cosecha, en la mayor parte del país de julio a octubre, ya que la cosecha de temporal se levanta entre septiembre y noviembre, son los de hambre más aguda. En algunos países ha sido documentada la baja de peso de las personas durante este periodo. Dada la forma en la que se pagan las becas, a bimestre vencido, el primer pago de cada ciclo escolar llegará en noviembre, dejando un enorme hueco de percepciones entre julio y noviembre en la que se puede agudizar el hambre.

3) El argumento para hacer más alta la beca de las niñas, que suelen asistir en menores proporciones que los hombres a las escuelas a partir de los 13 años, se puede contradecir con otro argumento, que se presenta también en el mismo documento de programa, que asocia el monto de la beca al costo de oportunidad de la asistencia escolar. Este cálculo resultaría más alto para los varones.

4) La forma de pago (bimestral) muy cómoda para el Progreso puede tener implicaciones serias desde el punto de vista de las pautas de uso de los recursos a las que da lugar. En los hogares cercanos al límite de la subsistencia, es casi imposible contener los gastos cuando se dispone de recursos, puesto que siempre hay deudas, atrasos, hambre acumulada, etcétera<sup>1</sup>. Una mayor frecuencia de pago probablemente sería más benéfica para las familias, siempre y cuando no tuviesen que trasladarse.

No hemos agotado los problemas de diseño del Progreso. Nos falta abordar, entre otros, uno de los más graves, el que, como reflejo de su concepción individualista, apoya solamente a hogares aislados, provocando frecuentes divisiones al interior de las comunidades. Sin embargo, el camino recorrido nos permite concluir que el diseño del Progreso refleja la falta de comprensión tanto de la pobreza como de las características del medio rural.

<sup>1</sup>Veamos el testimonio de Agustín Escobar como resultado de trabajo de campo antropológico en siete comunidades beneficiarias del Progreso: "las promotoras, el personal de las clínicas y el personal que hace la asamblea de incorporación recomiendan a las mujeres que gasten el dinero del Progreso en alimentos de alto valor proteico y de larga duración (sardinas, atún). Las animan además a comprar tan pronto como reciben el dinero porque si el dinero llega a la casa de la beneficiaria se desvía muy fácilmente a otros usos, notablemente en caprichos de los hombres (alcohol). Por eso las mujeres llegan cargadas de bolsas de comida el día de pago de Progreso. Si las mujeres hacen esto, esos alimentos duran en promedio unas dos semanas o un poco más. Depende de una evaluación médica establecer si este cambio de la dieta de dos semanas sobre ocho logra cambios en el bienestar físico de los beneficiarios". ("Progreso y cambio social en el campo en México", Ponencia presentada en el Seminario Teorías Vigentes sobre el Combate a la Pobreza, Universidad de Guadalajara e ITESO, 1999.