

<http://www.jornada.unam.mx/2000/10/06/022a1eco.html>

VIERNES 6 DE OCTUBRE DE 2000

▫ ECONOMIA MORAL

Impacto educativo del Progresas

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

El Progresas y la cultura de la evaluación

El Progresas (Programa de Educación, Salud y Alimentación) es el programa de lucha contra la pobreza más evaluado entre todos los que ha habido en el país. En algún sentido, esto debería facilitar la toma de decisiones para el nuevo gobierno. En el pasado, las decisiones sobre continuar o cancelar (o modificar) los programas de lucha contra la pobreza han sido tomadas con una base informativa muy débil. Por ejemplo, al asumir la Presidencia de la República, Miguel de la Madrid desmanteló la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), que funcionó como una dependencia directa del Presidente durante el gobierno de López-Portillo. Aunque desapareció la Coordinación, subsistieron sus dos programas principales: IMSS-Coplamar y Conasupo-Coplamar, que tenían anclaje en instituciones que entonces eran estables. El primero subsiste hasta el presente con el nombre de IMSS-Solidaridad.

Casi seis años después, un participante en la campaña presidencial de Carlos Salinas me preguntó si existían evaluaciones de Coplamar. Se trataba de un alto funcionario público que había tenido ese estatus desde el gobierno de López-Portillo. La pregunta misma dice mucho de la cultura de la no evaluación, y de la privacidad de la información, que prevalecía. Un alto funcionario pensaba que podrían existir evaluaciones de las que él no se hubiera enterado. La respuesta obligada ("no, no existen") refleja algo similar: las evaluaciones no se consideraban importantes.

Sin embargo, las evaluaciones existentes sobre el Progresas no hacen fácil evaluar su impacto y concluir sobre su marcha futura. En tres colaboraciones anteriores me referí a las evaluaciones entonces disponibles del programa, tanto las formales como las de corte más periodístico, destacué algunas de sus conclusiones, algunas muy críticas al programa, y presenté mi propia crítica al diseño del Progresas (Economía Moral, *La Jornada*, 26 de mayo y 2 y 16 de junio de este año). La evaluación externa más importante del Progresas es la que ha elaborado, por contrato con el propio Progresas, el International Food Policy Research Institute (de aquí en adelante IFPRI).

Desde entonces han aparecido nuevos trabajos, realizados hasta donde estoy enterado por el mismo instituto y que toman en cuenta nueva información disponible sobre el Progresas. Es útil recordar que, para fines de evaluación, el Progresas lleva a cabo una encuesta periódica de hogares (que se denomina ENCEL) y que sólo cubre siete estados del país. Por tanto, estos nuevos estudios cuentan con información hasta noviembre de 1999. En un volumen publicado por el Progresas en 1999, denominado *Progresas. Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Primeros avances*, se presentaron varios estudios evaluativos, algunos elaborados por el IFPRI y otros por el personal del Progresas.

Hoy describo los resultados obtenidos por Paul Schultz para el IFPRI en materia del impacto del Progresas en la inscripción escolar, en dos trabajos. El primero, incluido en español en el volumen citado, se denomina *Evidencia preliminar del impacto de Progresas en la inscripción a la escuela en 1997 y 1998* (de aquí en adelante Schultz1). El segundo, inédito, aunque fue presentado en un seminario reciente, en inglés, se podría traducir al español como *Subsidios escolares para los pobres: evaluando la estrategia mexicana de reducción de la pobreza* (de aquí en adelante Schultz2).

El impacto del Progresá en la matrícula escolar

El componente educativo es el más importante del Progresá, 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 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. Una beca educativa de una niña en secundaria es dos veces y media el apoyo monetario para alimentos de todo el hogar. Las becas educativas se suspenden en vacaciones de julio y agosto. Todos los apoyos se entregan bimestralmente, a bimestres vencidos.

Como se señaló, las evaluaciones del IFPRI están basadas en la ENCEL, que se levanta cada seis meses en 506 localidades de siete estados (Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz), que no necesariamente son representativos del conjunto del país. Las evaluaciones de Schultz están basadas en el concepto de la doble diferencia según el cual el efecto atribuible al programa en un periodo dado (digamos 1997 a 1999) es igual a la diferencia entre, por una parte, el crecimiento en las proporciones de matrícula escolar entre la población pobre en localidades Progresá y, por otra parte, el crecimiento de la matrícula de la población pobre que vive en localidades donde no actúa el Progresá. El intento por hacer la comparación, y por tanto, la atribución de beneficios al Progresá, es loable. Más adelante veremos, sin embargo, que puede haber problemas no previstos.

Con esta metodología, en Schultz¹ se encontró un incremento en la matrícula escolar total atribuible al Progresá entre octubre de 1997 y noviembre de 1998 de 3.4 por ciento. Además de un impacto pequeño se trata de un resultado paradójico, ya que la inscripción entre los dos momentos analizados en la muestra disminuye tanto en las localidades Progresá como en las no Progresá. Mientras en 1997 estaban matriculados 86.1 por ciento de la población pobre de 6 a 16 años en localidades Progresá, la proporción había bajado a 84.8 por ciento en 1998. En las localidades no beneficiadas por el Progresá (de aquí en adelante No Progresá) la baja fue mucho más abrupta, de 84.8 por ciento a 80.1 por ciento. El autor atribuye ambas bajas al envejecimiento de la muestra, para lo cual no parece haber razones, puesto que si bien los niños de seis a 16 en el año inicial tendrán de siete a 17 en el final, los de 17 serán eliminados del análisis y los que cumplan 6 años entrarán al mismo.

El mayor efecto se encontró en los estudiantes que egresan de sexto de primaria y deben inscribirse a primero de secundaria: 8.4 por ciento. De este puntaje, sin embargo, tres puntos porcentuales se explican por la baja en la inscripción en las localidades No Progresá y 5.5 por el aumento en las Progresá. Para el conjunto de la secundaria el aumento atribuible a la doble diferencia es de 4.9 por ciento. En primaria el efecto fue menor al 1 por ciento.

¿Vale la pena gastar casi la mitad de los recursos de transferencias monetarias del Progresá, concentrándolos en unas pocas familias para obtener este nivel tan pequeño de impacto en la matrícula? Y si este efecto tan pequeño se presenta justamente en el componente objetivo del programa, ¿vale la pena todo el programa?

Antes de mirar el estudio Schultz² que llega hasta 1999 veamos otros resultados de Schultz¹. El impacto por sexo resultó no significativo en el modelo estadístico, por lo cual uno de los objetivos, cerrar la brecha de género en la matrícula, sobre todo en secundaria, parecía no estar funcionando. En cambio, la distancia a la escuela secundaria tuvo un efecto negativo en la inscripción 50 por ciento más alto para las niñas que para los niños, lo cual parecería probar la hipótesis de que la asistencia desigual a secundaria entre géneros tiene más que ver con el riesgo de violación en parajes solitarios de las adolescentes que con un problema de incentivos económicos. El diagnóstico en el que se basó el diseño del Progresá se apoyó en un aparato estadístico costoso y sofisticado, pero jamás se les ocurrió hablar con la gente para entender sus problemas y necesidades. La asistencia a la secundaria de las niñas, más que becas más altas, requiere de mecanismos de protección, como un sistema de transporte o de escolta.

Una segunda evaluación

En esta segunda evaluación que se basa en datos más recientes tomados de la ENCEL para los datos base de 1997 y las observaciones de octubre 1998, mayo 1999 y noviembre 1999, con la misma restricción observada antes de referirse sólo a siete estados.

Lamentablemente el autor no compara los resultados que obtiene ahora con los de Schultz¹. Algunas de las observaciones empíricas se revierten y el autor no comenta nada. En primer lugar, el aumento de matrícula atribuible al Progresas entre 1997 y 1999, la doble diferencia, es positiva en todos los grados escolares, pero sólo es significativa estadísticamente en la inscripción a quinto y a séptimo grados. En los demás casos, la diferencia podría deberse al azar. Si ignoramos este problema, la doble diferencia promedio en toda la matrícula es de 3.4 por ciento, 2.5 en primaria y 4.8 en secundaria. Nuevamente el efecto más alto se presenta entre sexto de primaria y primero de secundaria. Los efectos en secundaria son ahora significativamente más altos para las niñas que para los niños.

¿Efectos negativos del Progresas?

Sin embargo, se mantiene el deterioro en las localidades No Progresas y buena parte de la doble diferencia se explica por ello. Por ejemplo, las proporciones de pobres matriculados en estas localidades que aprobaron el cuarto grado cae de 83.8 por ciento a 76.8 por ciento. El promedio aritmético simple de los que aprobaron desde segundo a octavo grado, cae de 66.9 por ciento matriculados a 59.8 por ciento en las localidades No Progresas, mientras que en las beneficiarias del Progresas, este mismo promedio aumentó desde 68.8 a 71.1 por ciento. Es decir, no es tanto que esté mejorando la educación en las localidades Progresas, cuya mejoría es lenta, sino que se está deteriorando en las no Progresas.

El autor presenta un cálculo sintético que permite ver esto claramente. Calcula lo que llama la expectativa de años de matrícula acumulados (de aquí en adelante EAMA) para quien se haya inscrito alguna vez en la escuela. Si supusiéramos que no hay reprobados, esto sería equivalente a una predicción del grado promedio de escolaridad que tendría quien se inscribe alguna vez a primero de primaria. Mientras la EAMA de las localidades Progresas aumentó de 6.8 en el año base a 6.95 en las rondas de observación más recientes, el de las No Progresas, disminuyó de 6.66 a 6.14.

Surge aquí como pregunta esencial ¿por qué se está deteriorando la matrícula en las localidades No Progresas? ¿Es un efecto externo negativo atribuible al propio programa? Mientras esta segunda pregunta no se conteste no puede evaluarse el impacto del programa adecuadamente. El deterioro de las localidades No Progresas que ahora se contabilizan a favor del programa, porque se supone que son hechos totalmente independientes al programa, tendrían que contarse como un costo si el deterioro observado fuese atribuible a un efecto secundario inducido por éste.

No es inverosímil que hubiera una asociación. Un grupo de posibilidades se presenta en el orden de los incentivos privados. En las localidades donde no hay Progresas se podría estar generando un incentivo negativo que tiene dos aspectos. Ven que sus vecinos tienen más dinero para gastar y, no queriendo quedarse atrás, movilizan el trabajo infantil en mayor medida, disminuyendo la asistencia a la escuela. O simplemente algunos hogares deciden que si ahora se paga por enviar a los niños a la escuela, los enviarán cuando a ellos también les toque el pago.

Otro orden de posibilidades se presenta en materia de movilización de recursos públicos. Para quedar bien con las altas autoridades, empleados de la SEP de todos los niveles, relocalizan recursos para favorecer a las localidades Progresas que están siendo observadas muy de cerca, perjudicando a las No Progresas.

Información privada

Como se ve, estas evaluaciones generan una cauda muy importante de información, que si bien contesta muchas preguntas da lugar a otras que sería necesario contestar. Por ello no es tan obvio que faciliten la toma de decisiones para el rediseño o continuidad sin cambios del Programa. Por lo pronto, las bases de datos de un programa mexicano, pagado por los mexicanos, circula ampliamente entre ciertos grupos de la academia estadounidense, mientras a los mexicanos nos es negado el acceso a tal información. Cuatro o cinco veces la he pedido y no me la han proporcionado hasta ahora. Algo similar ocurre con la base de datos de la ENIGH98.