

México D.F. Viernes 16 de julio de 2004

ECONOMIA MORAL

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

Debatir el Oportunidades

● Busca reducir pobreza por la vía de la educación

● La evidencia: esa apuesta es perdedora

OPORTUNIDADES SE HA constituido en el programa más importante de lucha contra la pobreza en México. Este año llegará a 5 millones de hogares y su presupuesto será cercano a 25 mil millones de pesos. En numerosas entregas de esta columna he analizado el programa, he comentado los resultados de sus evaluaciones y he criticado sus métodos y procedimientos institucionales mediante los cuales se asignan estas tareas. El programa no ha sido debatido a nivel nacional ni local. Urge hacerlo. Como he mostrado en entregas anteriores, tiene muchos problemas y debe ser reformulado. El programa involucra a tres secretarías de Estado, a todos los gobiernos de las entidades federativas y a la mayoría de municipios. Rebasa, por ello, a la Sedeso y, aunque tiene sus órganos de gobierno propio, donde participan otras instituciones, sólo son del gobierno federal. Como una manera de iniciar este debate, miro hoy algunas de las cuestiones más básicas del diseño de Oportunidades y las someto a crítica. El debate es tanto más necesario porque la Sedeso ha generalizado el programa al medio urbano trasladando el diseño original casi sin cambio alguno, en contra de la opinión de algunos y sin que mediara un debate más amplio ni consulta alguna a la población, la cúpula burocrática del programa decidió aplicarlo tal cual.

EN EL DISEÑO DEL Progres/Oportunidades se partió de un diagnóstico según el cual el círculo vicioso de la pobreza está determinado por la interacción perversa entre bajos niveles educativos y bajos ingresos. Veamos cómo expresa esta hipótesis el documento original¹:

La educación es un factor estratégico para romper este círculo vicioso que sobresale en la extensa discusión y en las evidencias internacionales que se tienen sobre los factores que promueven el desarrollo y abaten la pobreza y la desigualdad. (p. 5)...La educación primaria y secundaria rinde altos beneficios a los niños y a la sociedad en su conjunto, ya que las capacidades y habilidades que desarrollan los niños en la escuela les permiten utilizar información que les servirá para incorporarse en los procesos sociales y económicos... De ahí que el acceso a una educación básica *de calidad* sea *uno de los factores* que contribuyen a igualar las oportunidades, ya que provee a los niños y jóvenes con los recursos esenciales para mejorar su condición socioeconómica, propiciando así su movilidad social... Es por esto que una de las orientaciones estratégicas de la política de combate a la pobreza es su énfasis en la educación para impulsar genuinas oportunidades educativas entre los hogares más pobres, y en particular entre las mujeres. Cabe señalar que los beneficios de la inversión en educación tienen distintos tiempos de maduración. Por supuesto, *los más plenos beneficios se materializan en el mediano plazo, cuando, como adultos, los niños y jóvenes que hoy estudian puedan incorporarse a actividades productivas y acceder a trabajos bien remunerados* (p. 31)

SI LA EDUCACION es la que rompe el círculo vicioso de la pobreza, entonces la permanencia en la pobreza se ha de explicar por la no asistencia a la escuela. Así lo plantea el documento que venimos examinando con base en evidencia rural:

Los índices de deserción y reprobación entre los alumnos en condiciones de pobreza son más elevados que en el resto de las familias. La deserción escolar tiende a aumentar significativamente a partir de los 12 años. Este descenso (sic) es más marcado entre las niñas de hogares que viven en situación de pobreza extrema. (p. 21)

Sin embargo, señala, y esto parece haberlo olvidado al diseñar el programa, que "incluso en las localidades rurales con mayor marginación, alrededor de 95% de los niños y niñas de 8 años asiste a la primaria" (p. 21). Según la gráfica 1.6 la asistencia alcanza su máximo a los 9 y 10 años de edad y empieza a descender a partir de los 11, para descender más rápido a partir de los 12 años. Para este diagnóstico, es importante hacerlo notar, el programa sólo utilizó los datos captados en su propia encuesta (realizada sólo en áreas de alta y muy alta marginación en localidades menores a 2 mil 500 habitantes y no los comparó con indicadores nacionales, urbanos y rurales, provenientes de otras fuentes.

EL DOCUMENTO RECONOCE que el aumento de educación no será suficiente:

La pobreza no sólo es causa y resultado de escasas capacidades básicas y, *por ende*, del bajo rendimiento en el trabajo y de ingresos precarios, sino que obedece a otros factores, como son la falta de acceso a empleos productivos y servicios sociales esenciales. Por eso, la sola adquisición de herramientas básicas entre los miembros de las familias en pobreza extrema no es condición suficiente para reducir su marginación; es necesario generar oportunidades productivas y mejor remuneradas..." (p.29)

SIN EMBARGO, EL PROGRAMA no incorporó en su diseño actividades de generación de oportunidades productivas bien remuneradas, sino que lo dejó a que alguien más lo hiciera, a pesar de la evidencia de los 15 años anteriores al programa en que nadie más lo había hecho. De esta manera, el programa se quedó en actividades para aumentar las capacidades básicas de los menores, particularmente mediante la educación, apostando a que si el programa logra aumentar la educación de "*los niños y jóvenes que hoy estudian puedan incorporarse a actividades productivas y acceder a trabajos bien remunerados*". Como prueba la evidencia que veremos, si se repite lo que ha ocurrido en los últimos 20 años, eso no sucederá.

LA EVIDENCIA EN que se basó el Progreso proviene de una encuesta en zonas rurales. Es lo que se conoce como información de corte transversal, que compara la situación de distintas personas y hogares en un momento dado del tiempo. Con estas encuestas siempre se encuentra que a menor nivel educativo mayor es la pobreza. Lo que significa, de modo muy grueso, que los puestos disponibles en la economía se reparten entre la población que quiere trabajar, dando preferencia, entre los aspirantes al puesto, a quien tenga mayor nivel educativo.

VEAMOS LA EVIDENCIA de tipo vertical o de evolución a través del tiempo para ver si esto se confirma. Los niveles educativos de la población de 15 y más años en el país (que son básicamente los que trabajan y, por tanto, donde debe observarse la relación entre educación e ingresos), medidos por su inverso, la pobreza educativa, evolucionaron de la siguiente manera en las tres últimas décadas: la incidencia equivalente de la pobreza educativa, que en 1970 era de 62.1% bajó a 26.3% en 2000, como se aprecia, una reducción drástica casi a la tercera parte del nivel original (el dato de 2000 es sólo 37% del de 1970). Las tasas de descenso anual de la pobreza educativa son altas en las tres décadas, pero lo son mucho más en los años 70: -3.5%, -2.2%, -2.8% respectivamente en los años 70, los 80 y los 90.²

VARIAS CUESTIONES DEBEN destacarse. En primer lugar, que mientras la pobreza educativa de los adultos disminuyó aceleradamente durante estos 30 años, la pobreza de ingresos en el periodo 1968-2000 se mantuvo prácticamente constante (bajando de 72.6% en 1968 a 68.5% en 2000). Comparando los extremos solamente, la hipótesis del bajo nivel educativo como elemento causal *principal* de la pobreza de ingresos (que está detrás del diseño del Progreso, como vimos) tendría que ser rechazada.³ En el periodo 1980-2000 encontramos que mientras la pobreza equivalente educativa *disminuyó* en 60%, de 43.7% a 26.3%, mientras la pobreza de ingresos aumentó en 41%, de 48.5% en 1981 a 68.5% en 2000. Por lo menos en la historia reciente de México podemos afirmar que la evolución de los ingresos de los hogares (y por tanto su pobreza de ingresos) no está asociada con el nivel educativo de sus adultos. Por tanto, si el Oportunidades hubiese sido diseñado en 1980, habría perdido su apuesta central: *los niños y jóvenes que estudiaban en 1980 y años siguientes no se habrían podido incorporar a actividades productivas y acceder a trabajos bien remunerados*. Lo que ocurre cuando aumentan los niveles educativos, pero la economía no crece ni se moderniza, y por tanto no se generan puestos de trabajo adicionales con mayores niveles de productividad, es que ante el exceso de solicitantes de empleo, los empleadores elevan los requisitos educativos y cierran los rangos de edad para evitar tener que

escoger entre un número muy grande de solicitantes. Con ello, los mismos tipos de puestos de trabajo que antes realizaban personas sin educación, los realizan ahora personas con primaria completa; los que realizaban los que tenían primaria completa ahora los realizan quienes tienen secundaria completa, y así sucesivamente. Sirvientas con primaria completa, meseros con preparatoria, etcétera. Para colmo, como la política económica ha frenado el crecimiento de la economía y ha desvalorizado el trabajo humano, las mismas actividades, realizadas hoy por personas con mayores niveles educativos, reciben menor remuneración y la pobreza por ingresos aumenta, aunque haya disminuido la pobreza educativa.

DATOS PROVENIENTES DE la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2002 muestran que la pobreza del hogar en el que viven, incluso utilizando criterios gubernamentales minimalistas, como el de pobreza de capacidades, no se traduce en inasistencia escolar significativa en los menores de 12 años de edad, pero sí lo hace en los de 13 a 15 años y, todavía en mayor medida, entre los de 16 y más. En los hogares que el gobierno califica como pobres de capacidades, no asiste a la escuela 4.4% de los menores entre 8 y 12 años de edad a nivel nacional, mientras que entre los no pobres de capacidades, no asiste 1.6% del mismo grupo de edad. La diferencia es de sólo 2.8 puntos. La brecha se amplía mucho en los otros dos grupos de edad. Entre los pobres de capacidades no asiste a la escuela 26.8% y 73.4% de los de 13 a 15 y 16 a 20 años respectivamente, mientras entre los no pobres de capacidades las cifras son 14.8% y 51.4%, en ambos casos una diferencia como de 12 puntos porcentuales.

ESTAS CIFRAS MUESTRAN: 1). Que habría que concentrar la atención educativa a los pobres entre adolescentes y jóvenes más que entre los niños, lo que coincide con la conclusión a la que han llegado todas las evaluaciones del Progreso/Oportunidades en el sentido que el programa no tiene impacto en la asistencia escolar a primaria. Sin embargo, 59% de las becas educativas del Oportunidades son a estudiantes de primaria. 2) Muestra que entre los no pobres de capacidades hay una significativa inasistencia escolar de adolescentes y jóvenes, que queda sin atención en el programa. La inasistencia de no pobres de capacidades de 13 a 15 años de edad es el triple que la de niños pobres de 8 a 12 años, mientras la de 16 a 20 es 12 veces más alta. Es importante recordar que la diferencia de ingresos entre tener y no tener preparatoria o nivel profesional es alta, mientras que entre tener primaria o secundaria y no tenerla es baja.

Seguiré convocando a este debate.

¹ Poder Ejecutivo Federal, *Programa de Educación, Salud y Alimentación*. Aunque el documento carece de fecha y de pie de imprenta, fue impreso en 1997, año de arranque del programa.

² Datos tomados de Julio Boltvinik, "Welfare, Inequality and Poverty", en K. Middlebrook y E. Zepeda, *Confronting Development. Assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges*, Stanford University Press, Stanford, California, 2003, pp. 385-446. Los datos se presentan en el Cuadro 11.4. La norma educativa, de acuerdo con la legislación nacional, es que toda persona de 15 o más años debe haber concluido la educación básica (primaria y secundaria). Quienes no lo han hecho se consideran en pobreza educativa. La pobreza educativa se subdividió en tres estratos: indigencia educativa (sin instrucción), pobreza extrema educativa (primaria incompleta) y pobreza moderada (primaria terminada pero sin secundaria completa). La incidencia equivalente es la suma ponderada de las incidencias de cada uno de estos estratos, ponderados cada uno por su intensidad media estimada.

³ Entre 1968 y 1977 la pobreza de ingresos bajó muy rápidamente, de 72.6% a 58%. Si supusiéramos que esta baja se distribuyó homogéneamente en el periodo, la cifra correspondiente a 1970 puede estimarse en 69%, con lo cual quedaría claro que en el periodo 1970-2000 la pobreza por ingresos, en los extremos, no cambió. Aunque la fuente citada en el pie de página anterior contiene una gráfica con esta evolución, los datos precisos pueden encontrarse en Araceli Damián y Julio Boltvinik, "Evolución y características de la pobreza en México", en *Pobreza urbana. Perspectivas globales, nacionales y locales*, Miguel Angel Porrúa, México, 2003, pp. 201-227.

jbolt@colmex.mx