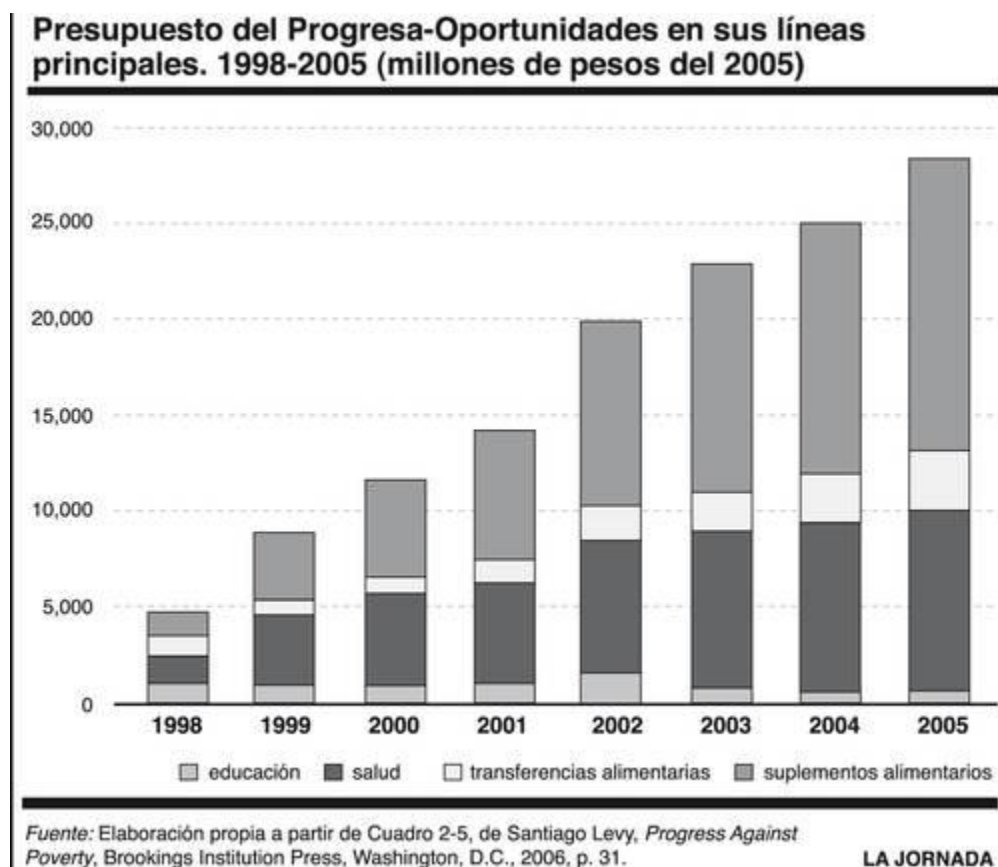


Economía Moral

Para reformar la reforma social neoliberal / III

La raíz del fracaso del Programa Oportunidades: su diseño

JULIO BOLTVINIK



Eara continuar evaluando el desempeño del Programa Progreso-Oportunidades (PPO) es necesario empezar por describir y evaluar su diseño. El objetivo del PPO es “romper la transmisión intergeneracional de la pobreza”, lo que lo convierte en un programa estrictamente evaluable sólo cuando los escolares beneficiarios sean adultos y conformen sus propios hogares, lo que analicé en las dos entregas previas (8 y 15 de octubre). El PPO es un programa

focalizado a hogares en pobreza extrema (los que no cumplen con esta condición son excluidos) basado en la idea del triángulo “alimentación, salud y educación” (véase gráfica) para aumentar el nivel educativo (capital humano) de los jóvenes, que se concibe como la condición para que no sean pobres en el futuro. Empero, introduce dos nuevas desigualdades en el ingreso de los propios hogares beneficiarios (aparte de la que establece entre beneficiarios y no beneficiarios): a) Entre los que tienen hijos en edades escolares y quienes no los

tienen; misma que puede llegar a ser de 7 a 1 a favor de los primeros en las transferencias otorgadas por el PPO (sin considerar apoyos para otros fines que se han ido añadiendo); b) Discrimina a los hogares más grandes que reciben un apoyo *per cápita* menor. El PPO, pues, aumenta la desigualdad. A continuación describo y evalúo cada una de las tres líneas:

Apoyos alimentarios. El PPO entrega un suplemento alimentario a las mujeres embarazadas y en lactancia, a *todos* los niños y niñas de 4 meses a 2 años, y a *los niños y niñas de 2 a 5 años desnutridos*. Además, otorga una transferencia en efectivo mensual de \$210 (que se actualiza semestralmente con la inflación). A partir de la crisis alimentaria de 2008 se añadieron 120 pesos mensuales para compensar el aumento de precios de los alimentos. Con ambos montos, cada hogar recibe 11 pesos al día. La condición para recibir los apoyos alimentarios es la asistencia de todos a las citas médicas y de la beneficiaria titular (y los becarios de preparatoria) a una plática de salud mensual. El diseño de esta línea tiene las siguientes deficiencias: a) El apoyo se otorga por hogar pero debiera ser por persona para no perjudicar a los hogares más grandes. b) Mientras con los niños de 4 a 24 meses se adopta un *enfoque preventivo* de la desnutrición (todos reciben el complemento alimentario), con los de 2 a 5 años *la postura es curativa*: sólo la reciben los que ya están desnutridos. Sin embargo, según las encuestas nutricionales las diferencias de desnutrición entre niños y niñas en ambos grupos de edad no son muy fuertes. Después de los cinco años los niños quedaban sin protección especial,

aunque en el actual gobierno se sumó una transferencia de 100 pesos por cada niño (hasta un tope de 3) de 0 a 9 años de edad en el hogar. c) El PPO está diseñado como si la población beneficiaria fuese inerte y no reaccionara a los programas. Se asume que los complementos alimentarios tienen destinatario específico, pero una reacción básica en familias al borde del hambre es la redistribución de los alimentos adicionales con base en sus prioridades, distintas a las intenciones de los diseñadores.

Atención a la salud. El PPO actúa casi sólo por el lado de la demanda de servicios pues las acciones para ampliar la oferta se consideran fuera del mismo. La exclusión de las localidades que carecen de servicios de educación y de salud en un radio de 5 kilómetros, refleja que se buscó que la población atienda más su salud y asista más a la escuela en las instalaciones preexistentes. El cambio básico consistiría en promover la asistencia más frecuente que, sin embargo, toma la forma de una coacción: si quieres los apoyos tienes que asistir cuando te digo. Se les paga por ir a la clínica y a la escuela.

Educación. Es la línea crucial, tanto porque en torno de éste 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 monetarias mayores del PPO. Se busca estimular la demanda más que ampliar (o mejorar) la oferta. Otorga becas educativas por la asistencia regular desde el tercero de primaria hasta el tercero de bachillerato, crecientes conforme avanzan de grado y, a partir de secundaria, más altas para las niñas que

para los niños (van de 140 pesos en tercero de primaria a 895 en tercero de preparatoria para niñas). Esta última es 2.7 veces el apoyo monetario para alimentos de todo el hogar. Las becas se suspenden en vacaciones de julio y agosto. El diseño de esta línea tiene varios problemas: 1. No es claro por qué las becas empiezan en tercero de primaria. El documento del programa señala, por un lado, que es común que los niños de las familias pobres inicien su educación escolar a edades tardías, pero por otro señala que, a partir de los 12 años, la presión es más fuerte para que los niños trabajen, lo que haría más lógico estimular el comienzo temprano de la escuela para que a 12 hubiesen terminado la primaria. Además, el mismo documento señala 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), aunque esta afirmación no está cuantificada. Tendría que haberse verificado la validez de la afirmación que la deserción escolar es mayor a partir del tercero de primaria, distinguiendo deserción de reprobación, pues parte de ésta puede deberse a problemas de la vista, del oído o a otro tipo de discapacidades, problemas que no se resuelven con becas en efectivo, sino con atención médica y acceso a lentes y auxiliares auditivos. Por otra parte, los niños pueden dejar de ir a la escuela porque ya acabaron todos los grados que la escuela ofrece. 2. No se explica por qué no se otorga 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* que se agudiza (en la mayor parte del país)

de julio a octubre. 3. La defensa de que la beca de las niñas a partir de secundaria sea más alta porque suelen asistir en menores proporciones que los hombres a las escuelas a partir de los 13 años, se contradice con otro argumento, del mismo documento, que asocia el monto de la beca al costo de oportunidad de la asistencia escolar que es, en general, más alto para los niños. 4. La forma de pago bimestral puede dar lugar a pautas indeseables de uso de los recursos porque en 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. Agustín Escobar señaló al respecto:

Las mujeres llegan cargadas de bolsas de comida el día de pago del Progresá. 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.

A la luz de estas deficiencias del diseño deben ser vistas las múltiples evaluaciones del POP que examinaré en próximas entregas.

www.julioboltvinik.org

julio.boltvinik@gmail.com