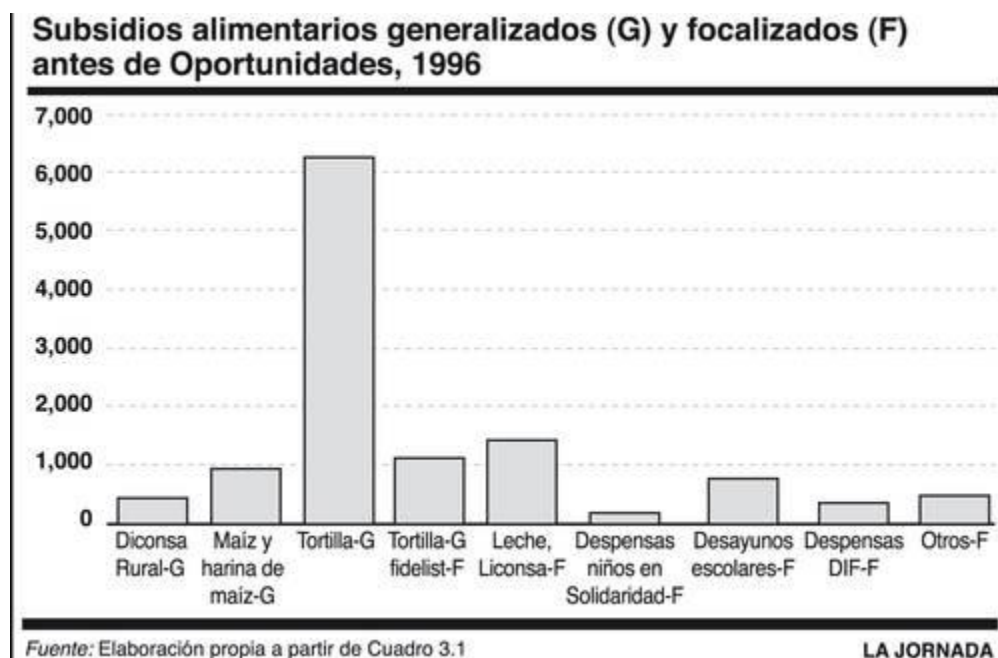


Economía Moral

Para reformar la reforma social neoliberal / IV

El 'principal arquitecto' del Oportunidades y los bienes posicionales

JULIO BOLTVINIK



Como lo indiqué en la primera entrega de esta serie 8/10/10), la lectura de los escritos de Santiago Levy (SL), presentado como el principal arquitecto del Programa Progres-Oportunidades (PPO) en la contraportada de su libro más reciente¹sobre este programa. SL es un economista de derecha muy inteligente. Escribe bien, va al grano y es convincente. Reseñarlo críticamente requiere 'deconstruir' sus argumentos uno por uno. Para no interrumpir la descripción, lo haré a veces en pies de página. SL empieza diciendo:

En 1997 México lanzó un nuevo programa de reducción de la pobreza basado en incentivos para mejorar el capital humano

de aquellos que vivían en la pobreza extrema. PPO fue una iniciativa novedosa, en tanto que: a) buscó reemplazar las transferencias de ingresos en la forma de subsidios alimentarios generalizados o focalizados [véase gráfica] por transferencias de ingresos en efectivo...dándole completa libertad a los beneficiarios en sus decisiones de gasto; b) condicionó la recepción de las transferencias de efectivo a patrones específicos de conducta por parte de los hogares beneficiarios; c) para explotar sus complementariedades juntó beneficios de nutrición, salud y educación; d) adoptó un enfoque de ciclo de vida para evitar la dependencia de largo lazo de la asistencia social (welfare); e) incluyó la evaluación de la operación y el impacto del PPO como

parte de su diseño; f) aplicó lineamientos muy estrictos para la selección de beneficiarios; g) entregó los beneficios directamente a los beneficiarios, sin intermediarios (pp. 1-2).²

En estos 7 puntos SL sintetiza los rasgos centrales del PPO pero omite algunos, como la entrega del dinero a las madres de familia. El punto d) no se cumplió porque no había nada en el diseño del PPO que lo hiciera efectivo. En los hechos son muy pocos los hogares que salen del PPO. Por tanto, sí se fomenta una dependencia de largo plazo respecto a la asistencia social pública.

Si bien SL señala aquí que el PPO busca aumentar el capital humano de los pobres y en otras partes añadirá que, con ello, se busca interrumpir la transmisión intergeneracional de pobreza, no adopta la teoría ingenua (o unilateral) del capital humano que cree que el aumento de éste entre los hijos e hijas de los pobres extremos es condición suficiente para que no sean pobres cuando sean adultos. SL sabe que se requiere también crecimiento y desarrollo. Así, señala que:

Primero. El PPO no es la estrategia de México para la reducción de la pobreza. El programa era parte de un amplio rediseño de la política de pobreza y fue lanzado conjuntamente con otras medidas para conformar una estrategia integrada de combate a la pobreza [que] consiste de tres componentes: programas para mejorar el capital humano de los pobres; aumentar sus oportunidades de percepción de ingresos a través de empleo temporal, crédito y programas de desarrollo rural y similares; y mejorar la infraestructura física en las regiones

pobres a través de vivienda, construcción de caminos, electrificación y proyectos de manejo de agua, entre otros. El PPO se dirige al primer componente de la estrategia, particularmente a subsidiar la demanda de servicios de salud y educación. Segundo, PPO no incrementará directamente el crecimiento ni erradicará la pobreza por sí mismo. Para erradicar la pobreza, el PPO deberá reforzarse por el éxito de los otros componentes de la estrategia de pobreza e, igualmente, por las políticas macro y micro-económicas (en relación con la estabilidad fiscal y de precios; incentivos para la inversión, la innovación, y la creación de empleos) que tienen un impacto más directo en el crecimiento que el programa. (pp. 19-20)

Una estrategia que existió más en la mente de Levy que en la realidad y que muestra su visión limitada, coherente con su postura neoliberal centrada en el mercado y los incentivos. Pero SL sabe que esos jóvenes mejor educados necesitarán encontrar empleos bien remunerados para superar la pobreza. Lo que no parece saber es que la educación (centro del enfoque del PPO) no es un bien absoluto sino relativo, un bien posicional. No leyó a Hirsch (1976) o no lo asimiló:

“La satisfacción que un individuo deriva de los bienes y servicios depende en medida creciente no sólo de su propio consumo sino también del consumo de los demás. Para un hombre hambriento, la satisfacción derivada de una comida no se ve afectada por lo que coman los demás. Su comida es un asunto enteramente individual. En términos técnicos, es un bien privado puro. En el

otro extremo, la calidad del aire que el ciudadano moderno respira depende casi por completo de la contribución de sus conciudadanos a contrarrestar la contaminación. El aire puro es un producto social. En términos técnicos está cerca de ser un bien público puro. Estos casos extremos, sin embargo, son relativamente pocos. Recientemente economistas especializados en estos temas han reconocido que la mayor parte del consumo no es ni puramente privado ni puramente público. Lo que generalmente se llama consumo privado se ve afectado en su esencia –esto es en la satisfacción o utilidad que genera– por el consumo de los mismos bienes y servicios por otras personas; y en ese sentido específico puede decirse que contiene un elemento social. Así, la utilidad del gasto en un nivel dado de educación como medio de acceso a los empleos más buscados declinará a medida que más personas logran ese nivel de educación. El valor para mí de mi educación depende no sólo de cuánta tengo sino también de cuánta tiene el hombre que está delante de mí en la cola del empleo. La satisfacción derivada de un automóvil o de una casa de campo depende de las condiciones en que puedan ser usados, que estarán fuertemente influidas por cuántas otras personas los usan. La congestión es más visible en sus manifestaciones físicas, en los embotellamientos de tráfico. Pero la congestión de tráfico puede verse como un mero caso especial del fenómeno más amplio de la congestión social, que a su vez es una faceta importante de la escasez social. Ésta expresa la idea de que las buenas cosas de la vida están restringidas no sólo por limitaciones físicas para producir más de ellas sino también por

límites de absorción en su uso. Donde el medio social tiene una capacidad restringida para extender el uso sin deteriorar la calidad, impone límites sociales al consumo. De manera más específica, se impone un límite a satisfacciones que dependen no del producto o servicio de manera aislada sino de las condiciones de uso circundantes”.³ (p.3). Los bienes posicionales se vuelven un freno creciente a la expansión y extensión del bienestar. La escasez social aprieta su puño.

Las evaluaciones del impacto educacional del PPO se han realizado en términos del incremento absoluto del nivel educativo de los beneficiarios comparándolo, en el mejor de los casos, con el nivel educativo de los pobres extremos no beneficiarios (es decir, concibiendo la educación como un bien económico no como bien posicional), pero la lectura de Hirsch nos llevaría a pensar que la comparación hay que hacerla con los que van estar en la cola de los empleos que permiten superar la pobreza, cuyo nivel educativo también ha estado aumentando.

¹ *Progress Against Poverty. Sustaining Mexico's Progres-Oportunidades Program*, Brooking's Institution Press, Washington, D.C., 2006. Antes publicó, en coautoría con Evelyne Rodríguez, *Sin Herencia de Pobreza*, Banco Interamericano de Desarrollo- Planeta, México, 2005.

² El PPO no fue tan novedoso como pretende SL. En Honduras hubo un precedente totalmente independiente financiado por el BID que inició en 1990, llamado Programa de Asignación FamiliarPRAF-I, que puede ser

considerado el primer programa de Transferencias de Efectivo Focalizadas y Condicionadas (TEFC) y que como el PPO también incluía un modelo de evaluación complejo. En el PRAF-I: los apoyos se condicionaron a que las familias enviaran a sus niños a la escuela y a los controles de salud. Las similitudes con el PPO cubren otros aspectos. Para una descripción y análisis de PRAF-I y PRAF-II véase Cohen, Franco y Villatoro, Honduras: el programa de asignación familiar, en Cohen y Franco, *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, Flacso, México, 2006 (la frase citada es de la p. 290). Este precedente muestra que ni Progres a ni Levy inventaron las transferencias condicionadas y que PRAF-I es un precedente directo del PPO. También significa que el modelo de capital humano promovido mediante TEFC ya estaba en la agenda del BID (y también del Banco Mundial como lo muestra la lectura del texto citado) antes del Progres a.

³ Fred Hirsch, *Social Limits to Growth*, Harvard University Press, 1976 (p. 3). Edición en español (Los límites sociales al crecimiento) del Fondo de Cultura Económica, 1984.

www.julioboltvinik.org

julio.boltvinik@gmail.com