

Economía moral

Veinte años del Progres-Opportunidades-Prospera (POP). Hora de decidir su futuro

Continúo recapitulando lo ya señalado para fundar la propuesta sobre el qué hacer

Julio Boltvinik/XVI

Síntesis de las conclusiones parciales de esta Serie, descritas en entrega del 13/4/18

- 1) El Estado reemplazó la promoción del desarrollo con el POP.
- 2) Las transferencias monetarias (TM) a los pobres son parte de los estados de bienestar europeos desde hace mucho.
- 3) Pero en México no existían, y apoyos como los subsidios generalizados se estaban eliminando.
- 4) En la dictadura de Pinochet se experimentó el modelo neoliberal en lo social mediante TM focalizadas a los pobres, pero no condicionadas.
- 5) Leer a Santiago Levy (SL), esencial para entender el POP. SL presenta al POP como novedad total, lo cual es falso: el PRAF en Honduras, muy similar, se estableció en 1990.
- 6) SL adoptó la teoría de la pobreza del capital humano, pero no su versión ingenua: sabía que tenía que haber crecimiento económico. No entendió que la educación es un bien posicional (relativo)
- 7) Es central, pero no lo destaca SL, la simultaneidad entre el inicio del POP y la descentralización del gasto en educación y salud a los estados/municipios. Es causa actual de problemas
- 8) Por su visión minimalista y sesgada de la PE, que creyó muy concentrada en el medio rural, SL criticó los subsidios al consumo por su supuesto sesgo urbano.
- 9) Por la misma razón, SL creyó que los subsidios a la tortilla y al pan eran capturados por no PE.
- 10) El primer error de Levy, creer que los PE gastan el 80% de su ingreso en alimentos, lo llevó a subestimar la PE y creer que era predominantemente rural
- 11) El desafío, dice SL, era reemplazar los subsidios con un instrumento más eficaz para transferir ingresos a los pobres, sin tomar en cuenta el papel redistributivo de los impuestos y la reducción muy fuerte que ya habían sufrido los subsidios al consumo de bienes y servicios básicos.

LA JORNADA

Continuando la numeración de la entrega anterior (6/4/18), presento conclusiones parciales adicionales en las entregas de esta serie. En el cuadro sintetizo las de la entrega anterior. 12) Santiago Levy (SL) y Evelyne Rodríguez reseñan los cálculos del Consejo Nacional de

Población (Conapo) que estimó que en 1997 había en México 20.2 millones de hogares, de los cuales 4.8 millones (24 por ciento), integrados por 27.5 millones de personas (29.3 por ciento de la población) vivían en pobreza extrema (PE); 15.4 millones habitaban en el medio rural (60.9 por ciento de los habitantes

del campo) y 12.1 millones en el urbano (sólo 17.7 por ciento del sector citadino). Conapo definió una LPE (línea de PE) multiplicando el costo de la canasta de alimentos crudos por 1.34, después de corregir arbitrariamente el resultado original que había obtenido, de 1.67. En ambos casos se trata de datos que reflejan las proporciones de gasto en alimentos del decil más pobre del medio rural. Es un doble sinsentido convertir las carencias duras de los más pobres en normas para identificar a los desposeídos beneficiarios de un programa de lucha contra la pobreza; aún así, como el resultado no era políticamente correcto se corrigió a la baja. Se elige el factor de expansión más bajo, igual que el decil uno rural como patrón de observación para minimizar y ruralizar la pobreza. 13) En su inicio, Progresá limitó su campo de acción al medio rural. Además, dentro de este sector, lo acotó a localidades de muy alta y alta marginación que contaban con escuela y clínica en un radio de cinco kilómetros. Seleccionó en ellas a los hogares en PE mediante una identificación inicial basada en la LPE antes explicada. Se divide así, provisionalmente a los hogares en PE y no PE. Con esta separación provisional se construye, usando el AD, un perfil medio de cada grupo construyendo una variable multidimensional, llamada Z, que es una media ponderada de las variables discriminantes (VD). Estas VD deberían ser características del nivel de vida (NV) o de necesidades básicas insatisfechas (NBI) para que el método tuviese consistencia conceptual, pero sus autores eligieron un grupo de variables heterogéneas, muchas de las cuales no expresan NV (como índice de dependencia, número de niños entre cero y 11 años, ocupación del jefe del hogar, presencia de discapacitados). Estas listas heterogéneas se suelen derivar de la no distinción entre variables constitutivas (VC) y explicativas (VE). Para medir el NV deben usarse sólo VC; para explicarlo, sólo VE. Si las mezclamos, ni medimos ni explicamos. Pero la razón estadística no distingue entre ellas. Los

ponderadores de las VD son determinados por el modelo para maximizar la distancia estándar entre las medias de los pobres, ZP, y la de los no pobres, ZNP. Cada familia se clasifica en el grupo respecto de cuya Z guarde menor distancia. Pero al no aplicar el procedimiento ortodoxo de AD, que requiere un abanico de LPEs, sino sólo la LPE más baja, se subestiman los hogares en PE y se excluyen hogares en PE de los beneficios del programa, incluso en estas localidades.

14) El Progresá fijó como su objetivo romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, lo que lo convierte en un programa estrictamente evaluable cuando los escolares becados por el POP sean adultos y conformen sus propios hogares. Es decir, se trata de un programa de construcción de capital humano entre la población que vive hoy en pobreza extrema (PE) y que busca disminuir la PE de las nuevas generaciones, pero no de la actual. Sin embargo, si se leen los textos básicos (iniciales) del Progresá y lo escrito por SL esto no es muy claro. El POP está basado en la idea del triángulo alimentación, salud y educación que persigue que los niños y jóvenes aumenten su nivel educativo y, por tanto, se cree (con base en la teoría ingenua del capital humano) que serán menos pobres en el futuro. Pero su diseño crea dos nuevas desigualdades en el ingreso de los propios hogares PE: entre los que tienen hijos en edades escolares y quienes no; misma que puede llegar a ser de 8.8 a uno; esto refleja la desproporción en los montos entre el muy bajo apoyo alimentario y las becas educativas (mucho más altas); y discrimina a los hogares grandes, para los cuales el apoyo alimentario *per cápita* es menor, pues es el mismo monto para todos los hogares beneficiarios, sin importar su tamaño. Un hogar con 12 integrantes recibirá un respaldo monetario *per cápita* seis veces menor que un hogar de dos miembros. Las condicionalidades asociadas al apoyo alimentario (asistencia a la clínica y a las charlas educativas) pueden

convertirse en una barrera de acceso. El POP está diseñado como si la población beneficiaria fuese inerte y no reaccionara a los programas. Una actividad básica en familias al borde del hambre es la redistribución de los alimentos apenas aparece uno adicional (el suplemento alimenticio). Derivan sus prioridades de la lógica de reproducción en condiciones agudas de escasez, que no tienen por qué coincidir con las del POP.

15) El componente de educación es el más importante del POP, pues aquí radica el objetivo de romper el círculo vicioso intergeneracional de transmisión de la PE, y porque las transferencias monetarias educativas (TME) representan la mayor parte de todas las TM del POP. Igual que en salud, se busca estimular la demanda, mientras la ampliación de la oferta queda fuera del POP. El diseño original (y actual) de las TME tiene varios problemas: a) No es coherente que las becas empezaran, hasta hace poco, en tercer grado de primaria. Aunque en el diagnóstico original se destacan deficiencias de la oferta, como los planteles multigrado e incompletos, esto no se asocia con la no conclusión de muchos estudiantes, que aparece como deserción. La decisión de diseño de empezar las TME en tercer grado creó una brecha de siete años (entre el suplemento alimentario otorgado a menores de dos años, y el apoyo vía TME, a partir de los nueve) en los cuales el capital humano es descuidado; b) En 2002 se reformó el artículo tercero constitucional para añadir tres años de educación preescolar al nivel básico obligatorio. Ningún menor podría, en principio, ingresar a primaria sin el certificado de educación preescolar. No es público lo que está ocurriendo en las áreas cubiertas por el POP, pero no hay ningún apoyo de éste para estimular la asistencia a preescolar, ni se ha valorado (hasta donde estoy enterado) la oferta de esta educación en dichas áreas; c) Nunca se dio razón alguna para no otorgar la TME en el bimestre de vacaciones, en contraste con la TMA que se entrega en los seis bimestres. Se ignora, con ello, uno de los rasgos básicos de

la pobreza rural: el carácter estacional del hambre. Los meses previos a la cosecha de temporal, en la mayor parte del país de julio a septiembre, son los del hambre más aguda; d) El argumento para que la TME de las niñas sea más alta, que acuden menos que los hombres a las escuelas a partir de los 13 años, se contradice con otra afirmación del Progreso que asocia el monto de la TME al costo de oportunidad de la asistencia escolar que es más alto para los varones; e) El pago bimestral, cómodo para el POP, sesga el uso de los recursos. Cerca del límite de subsistencia, es imposible contener los gastos al disponer de recursos, siempre hay deudas, atrasos, hambre. Pagos mensuales/quincenales beneficiarían a las familias; f) La pésima calidad de la educación es su más grave defecto.

julioboltvinik.org

julio.boltvinik@gmail.com