

Economía Moral

Veinte años del Progres- Oportunidades- Prospera (POP). Hora de decidir su futuro/ VII

Diseño original del Progres- Oportunidades- Prospera. Objetivo básico y rasgos del componente alimentario

Julio Boltvinik

Objetivos del POP: documento del Progres- Oportunidades- Prospera (1997)¹, Levy- Rodríguez² (LR) y Levy³

- 1) Mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres (en PE según LR), particularmente de los niños, niñas y de sus madres, brindando suficientes servicios escolares y de cuidado (de calidad) de la salud, así como ayudas alimentarias.
- 2) Integrar estas acciones para que el *aprovechamiento* escolar no se vea afectado por la falta de salud o la desnutrición de los niños y jóvenes, ni porque realicen labores que dificulten su asistencia escolar.
- 3) Procurar que los hogares dispongan de medios y de recursos suficientes para que sus hijos *completan la educación básica*.
- 4) Inducir la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los miembros de las familias a favor del beneficio que significa para los niños y los jóvenes mejorar su educación, salud y alimentación.
- 5) Promover la participación y el respaldo comunitario en las acciones de Progres- Oportunidades- Prospera para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de las familias de las localidades donde opere... (objetivo no presente en LR).

Objetivos incluidos por LR pero ausentes en Progres- Oportunidades- Prospera (al menos explícitamente):

- 6) Eliminar la desnutrición, reducir las tasas de morbi-mortalidad y fecundidad...
- 7) Cambiar la estructura de riesgos de las familias pobres, reduciendo la incertidumbre en el flujo de consumo y los riesgos asociados a eventos catastróficos de salud...
- 8) Redistribuir el ingreso nacional hacia las familias pobres.

Objetivo incluido sólo en Levy:

- 9) *Romper el ciclo vicioso de la pobreza* en todos los hogares en pobreza extrema.

¹ Progres- Oportunidades- Prospera, Poder Ejecutivo Federal, 1997; ² Santiago Levy y Evelyn Rodríguez, *Sin herencia de pobreza*, BID-Planeta, 2005; ³ Santiago Levy, *Progress Against Poverty*, Brookings, 2006

Retomo la serie sobre el Progres- Oportunidades- Prospera (POP), en la cual publiqué seis entregas en 2017 (18 y 25 de agosto; 3, 20 y 27 de octubre, y 3 de noviembre). Dichas entregas están en la página electrónica de *La Jornada* y en mi página web (véase el final de la columna). El nuevo gobierno, que tomará posesión el 1º de diciembre próximo, deberá optar entre tres posibles rumbos de acción respecto al POP: a) mantenerlo sin (o con pocos/leves) cambios; b) mantenerlo, pero con cambios de fondo, y c) remplazarlo con otra vía para reducir/eliminar la pobreza en México. Mi

postura, lo que le recomiendo a quien sea el nuevo(a) presidente(a), es que remplace las transferencias monetarias (TM) del POP con las del Ingreso Ciudadano Universal (ICU), tema sobre el que he escrito varias veces en Economía moral (véase entregas de 4 de agosto, 22 y 29 de diciembre de 2017). Hasta hoy, Anaya (precandidato de la alianza PAN-PRD-MC) ha sido el único aspirante a la Presidencia en proponer el ICU. Hoy empiezo el análisis del diseño original del POP y de los cambios realizados en sus 20 años de operación.

El objetivo del POP es romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, lo que lo convierte en evaluable sólo cuando los escolares que apoyó sean adultos y conformen sus propios hogares. Es decir, es un programa de construcción de capital humano entre la población que vive hoy en pobreza extrema (PE) y que se propone disminuir la PE de las nuevas generaciones, no la de la actual. Sin embargo, si se leen los textos básicos (iniciales) del Progreso y lo escrito por Santiago Levy, el ‘arquitecto’ del POP, esto no se ve muy claro. Como se aprecia en el recuadro, estos textos presentan al programa no como un programa de capital humano, y en vez del objetivo único anotado, enuncian hasta nueve objetivos del POP ambiguamente situados en reducir la PE de la actual generación y/o de la próxima. Pero la afirmación inicial de este párrafo no es una ocurrencia mía. Así lo han considerado políticos y académicos. Vayan, como pruebas, las siguientes citas:

“Progreso es un programa innovador, pionero a escala mundial, que combina con sinergia los tres componentes básicos – educación, salud, alimentación– para superar la transmisión intergeneracional de la pobreza (Rogelio Gómez Hermosillo, coordinador nacional de Progreso, 2001, Foro Pobreza Ignorada. Memoria, DECA Equipo Pueblo, AC. p. 118).

“Hacia finales de la década de los 90, el entonces Progreso inició la instrumentación en gran escala de una política orientada a incentivar (*sic*) a los ciudadanos de menores recursos a invertir en el capital humano de sus hijos, buscando de esta forma contribuir a interrumpir la transmisión de la pobreza que ocurre entre generaciones... México iniciaría un cambio... a una concepción con la mira en el futuro y, por lo tanto, con menor énfasis en la pobreza actual y con un acento claro en la construcción de capacidades en las futuras generaciones de adultos” (S. M. Bertozzi y M. González de la Rocha, coordinadores de la

evaluación cuantitativa y cualitativa respectivamente: *A 10 años de intervención. Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007)*. Síntesis Ejecutiva, p. 11).

“El programa Oportunidades surge a finales de la década de los años 90 con el nombre de Progreso, con el objetivo de contribuir a lograr la igualdad de oportunidades y romper la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante el desarrollo del capital humano de los individuos (*sic*) de hogares en pobreza extrema”. (Iliana Yaschine, *¿Oportunidades? Política social y movilidad intergeneracional en México*, El Colegio de México-UNAM, p. 65).

El POP se apoya en el triángulo alimentación, salud y educación que persigue que los niños y jóvenes (no los individuos en general, como sostiene Yaschine) aumenten su nivel educativo, pues sus diseñadores creyeron que, con base en la teoría ingenua del capital humano, con mayor educación ya no serían PE en el futuro. Empero, introduce (al menos) dos nuevas desigualdades en las TM que reciben los hogares en PE: primero, entre los que tienen integrantes en edad escolar y quienes no los tienen; misma que puede llegar a ser de 8.8 a uno según las tablas vigentes de montos máximos por familia en 2014, según las reglas de operación para 2018 (RO2018); segundo, discrimina a los hogares más grandes para los cuales el apoyo per cápita es menor, pues el apoyo alimentario es igual para todos los hogares beneficiarios, sin importar su tamaño. Un hogar con 12 integrantes recibirá una TM alimentaria per cápita seis veces menor que un hogar de dos integrantes.

Veamos otras características del componente alimentario. El POP entrega a las mujeres embarazadas y en lactancia un suplemento alimenticio en especie, que busca combatir la desnutrición y entrega otro

suplemento a todos los niños de entre (originalmente) cuatro (actualmente seis) meses y menos de cinco años. Durante muchos años, el suplemento se entregaba a los de dos a menos de cinco años sólo si mostraban síntomas de desnutrición. Actualmente, según las RO2018, se entrega a todos los de esas edades. Según el documento inicial del Progres, estos suplementos aportarán en promedio 20 por ciento de las calorías necesarias y 100 por ciento de los micronutrientes. Además, los hogares beneficiarios reciben una TM mensual que empezó en 125 pesos, fue de 155 en 2003 y de 335 en el segundo semestre de 2014 (debe aumentar cada seis meses con la inflación observada, pero esto está sujeto a disponibilidad presupuestal). En años más recientes se han añadido dos modalidades de apoyos en efectivo para la alimentación. Por una parte, un apoyo monetario mensual llamado Apoyo Alimentario Complementario, que tiene como propósito compensar a las familias beneficiarias por el efecto del alza internacional de los precios de los alimentos. Este se situaba en 2014 en 140 pesos mensuales. Por otra parte, “las familias beneficiarias con integrantes de cero a nueve años podrán (*sic*) recibir bimestralmente un apoyo monetario mensual por cada niña o niño en este rango de edad destinado a fortalecer su desarrollo, fijado en 120 pesos mensuales. Este apoyo infantil se otorga, según las RO2018 a todos los beneficiarios de la modalidad sin corresponsabilidad (que viven donde no hay escuela y/o clínica y por tanto no pueden cumplir las corresponsabilidades) y a los de corresponsabilidad que hayan acreditado la edad de los menores antes de 2014, lo cual reflejaría que se busca eliminar este apoyo para este grupo mayoritario de beneficiarios. La condición (en la modalidad con corresponsabilidad) para recibir los apoyos en efectivo es que todos los miembros de la familia asistan a las citas médicas estipuladas en la cartilla familiar, y que la beneficiaria titular y los estudiantes de

educación media superior asistan, además, a las pláticas de salud. Si se falla a cualquiera de estas citas, se suspende el apoyo. La generalización de los suplementos para todos los menores de dos a cinco años de edad, y el apoyo alimentario infantil, son correcciones a errores graves de diseño que dejaban desprotegidos casi totalmente a los menores de dos a nueve años de edad. No he entendido por qué el apoyo alimentario infantil parece programado para discontinuarse. Por otra parte, el programa está diseñado como si la población beneficiaria fuese inerte, como diría Amartya Sen, y no reaccionara a los programas. Una reacción básica en familias al borde del hambre es la redistribución de los alimentos apenas aparece un alimento adicional (el suplemento alimentario). Las familias en PE tienen prioridades basadas en una lógica de reproducción en condiciones agudas de escasez que no tienen por qué coincidir con las del POP.

julioboltvinik.org

julio.boltvinik@gmail.com