

Después de Prospera

 nexus.com.mx/



Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez

Objetivo: Contribuir a que las niñas, niños y adolescentes inscrita/os en Instituciones de Educación Básica del Sistema Educativo Nacional, que son integrantes de familias pobres, marginadas o que habitan en localidades prioritarias o asisten a escuelas en esas localidades, permanezcan y continúen sus estudios, mediante una beca

Población atendida en 2019: 3530060 familias (fuente: Transparencia Presupuestaria)

Presupuesto aprobado para 2020: 30475 millones de pesos (fuente: PEF 2020)

Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez

Objetivo: Contribuir a que lo/as alumno/as inscritos/as en Instituciones de Educación Media Superior del Sistema Educativo Nacional permanezcan en este tipo educativo,

mediante una beca

Población atendida en 2019: 5319776 becarios (fuente: Coneval)

Presupuesto aprobado para 2020: 28995 millones de pesos (fuente: PEF 2020)

Luego de más de dos décadas de operación, el año pasado desapareció el famoso programa social Prospera. Esto impulsó la creación de dos nuevos programas: las Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez (BBJ) y la Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez (BUEMS).

Prospera partía de un objetivo muy claro: “Romper la herencia intergeneracional de la pobreza”. Según diversos análisis el objetivo final de este programa no se cumplió.¹ Lo que sí logró fue aumentar los años de educación, las condiciones de salud y nutrición de los beneficiarios, así como la disminución de la intensidad de la pobreza de los hogares inscritos. Desde la academia se plantearon rutas diversas de mejoría, entre las que destacaban: la eliminación progresiva de las condicionalidades y la elevación gradual de la transferencia, con la evolución paulatina hacia un programa de asignaciones familiares universales.²

Una tercera opción, la más perjudicial, era la desaparición del programa. Ésa fue por la que optó el nuevo gobierno. Es claro que había muchos aspectos criticables en Prospera; entre ellos, la concepción de la “cultura de la pobreza” detrás de las condicionalidades, una individualización parcial de la pobreza al suponer que la acumulación de capital humano sería suficiente para salir de dicha situación y, en general, la estigmatización de la pobreza.³ Dichas críticas no se corrigieron en el diseño de BBJ y BUEMS.

El objetivo de los nuevos programas es similar al de Prospera, pero menos ambicioso: el primer programa continúa ignorando la ya demostrada débil correspondencia entre aumento en años de educación y aumento de bienestar social;⁴ el segundo no toma en cuenta que el ingreso no es factor determinante de la permanencia en la educación media superior (EMS).⁵



Ilustración: Víctor Solís

Otro aspecto que destaca son los cambios en la población objetivo de los programas. Prospera estaba dirigido a hogares en situación de pobreza extrema, mientras que BBJ se dirige a hogares con niños y adolescentes inscritos en educación básica, sea de localidades prioritarias o que estén en situación de pobreza extrema. Por su parte, BUEMS apoya a toda la población que estudia secundaria o prepa; en ningún momento se ha justificado por qué, si es universal, el programa excluye a los estudiantes del sistema no escolarizado.

El cambio no es menor. Por un lado, deja fuera al 15 % de los hogares beneficiarios de Prospera que no contaban con estudiantes⁶ y a los beneficiarios del antiguo Programa de Apoyo Alimentario (PAL)⁷ que buscaba atender a la población no alcanzada por Prospera. Por otro lado, las definiciones de población objetivo de los programas actuales son problemáticas. No es claro si BBJ incluye o no a estudiantes con rezago educativo —de 15 a 18 años en educación básica, como menciona el diagnóstico del programa—. La criticada “condicionalidad” de asistencia escolar de Prospera se mantiene en los programas actuales pues, dado que ahora son programas de becas, es inherente a su concepción.

Los programas tienen criterios de priorización para elegir a la población beneficiada ante la insuficiencia presupuestaria. El Coneval informa en su evaluación que dichos criterios no son públicos y no le fueron comunicados. Se señala también que el padrón de beneficiarios de los programas no es totalmente público. Tampoco cuenta con identificador único para cada beneficiario, de manera que es imposible dar seguimiento a su trayectoria educativa.

Sobre la inclusión en el programa, hay problemas importantes asociados a la pobre sistematización del Censo de Bienestar. En ocasiones censaban directamente en los hogares; en otras, los beneficiarios potenciales tenían que buscar a los Servidores de la Nación, lo cual originó “cuellos de botella”. Al retrasar la incorporación de los hogares al programa, como no es retroactivo, se generaron pérdidas de ingresos potenciales en las familias. Cabe destacar que los programas no contemplan la inclusión al programa vía demanda ciudadana, al menos no de manera reglamentada y sistematizada.

Uno de los grandes retrocesos de BBJ y BUEMS respecto a Prospera es la disminución de los montos. Hasta 2017, la transferencia promedio por hogar beneficiario era de 11 640 pesos anuales; se criticaba por insuficiente pues equivalía a 7.8 pesos diarios por persona. Ahora, los hogares beneficiarios de BBJ y BUEMS tienen una transferencia promedio de 8000 pesos (32 % menos).⁸ Es por eso que, entre las principales quejas de los beneficiarios, destaca la insuficiencia de los apoyos, lo que parece obvio con un promedio de 5.3 pesos diarios por persona.

Los beneficiarios entrevistados por el Coneval señalan que BBJ debería regresar a la modalidad de becas por estudiante y no por hogar. Ante tal reclamo, la evaluación cita que la evidencia ha encontrado que las “becas otorgadas por familia y no por estudiante” no son tan efectivas. También se recomienda aumentar los pagos de cinco a seis bimestres, cambio que habría sido crucial durante 2020, pues los beneficiarios no recibieron pago en el bimestre julio-agosto, cuando la crisis económica afectó a las familias más pobres del país.

Otro problema importante de los nuevos programas de becas es que pierden el enfoque de género que tenía Prospera. El desaparecido programa otorgaba hasta 16 % más de becas a mujeres con la finalidad de disminuir las brechas de género y evitar que los hogares privilegien la educación del hijo.

Un cambio fundamental de los nuevos programas fue la eliminación de intermediarios en el pago a los beneficiarios. Esta estrategia aumentó el porcentaje de pagos a través de depósitos bancarios. Una consecuencia negativa son los costos de traslado que tienen que cubrir muchas familias, ahora bancarizadas, para llegar a la sucursal donde cobran la beca, que en no pocas ocasiones queda lejos. Asimismo, los beneficiarios denuncian falta de cajeros y de asesoría para resolver problemas con el cobro (para algunas personas es complicado usar cajeros porque no saben leer o escribir). Además, dado que en BBJ no existe un “calendario de pagos”, los beneficiarios tienen que acudir constantemente al cajero para consultar el saldo o llamar al Banco del Bienestar, con los gastos que esto implica.

Es importante señalar que los cambios en la población objetivo han disminuido el número de beneficiarios entre Prospera (6.4 millones de familias en 2017) y BBJ (3.7 millones en 2019). En contraparte, destaca el reporte de 5.3 millones de beneficiarios de BUEMS en 2019, aunque tal dato genera dudas. Si la beca anual equivale a 8000 pesos por estudiante, se necesitará un presupuesto de 41 520 millones de pesos para poder pagar todas las becas, monto 43 % mayor a los 28 995 millones de pesos presupuestados para el presente año. Al respecto, hay dos posibilidades: hay un número muy alto de estudiantes que abandona la escuela durante el año o el número de apoyos que la coordinación del programa reporta a Coneval es mayor al real.

En un balance general, queda claro que los hogares en situación de pobreza en México atendidos por BBJ y BUEMS estarán aún más lejos de salir de dicha situación por la disminución del monto transferido y los cambios en la población objetivo, entre otros. A fin de cuentas, sólo se pasó de un programa que apostaba por la falacia de que mayor capital humano en los hogares en pobreza extrema generaría mayor bienestar a otro que supone que más educación generará mayor bienestar. Es probable que ambos enfoques estén equivocados si no van acompañados de un conjunto de políticas mucho más amplio.

Máximo Jaramillo-Molina

Doctor en Ciencia Social por El Colegio de México y economista por la Universidad de Guadalajara.

¹ Ver: Yaschine, I., *¿Oportunidades? Movilidad social intergeneracional e impacto en México, 2012; y 2) El Progresa-Oportunidades-Prospera, a veinte años de su creación*, Coneval, 2019.

² Valencia, Enrique, y Jaramillo-Molina, Máximo, “Progresa-Oportunidades-Prospera en el Régimen de Bienestar Dual de México”, en *El Progresa-Oportunidades-Prospera, a veinte años de su creación*, Coneval, 2019.

³ Al respecto, recomiendo leer el documento fundacional del concepto del programa en Levy, *Poverty alleviation in Mexico*, Policy Research Working Paper Series 679, The World Bank, 1991; así como su crítica en Boltvinik, *et al.*, “Crónica de un fracaso anunciado. Ha llegado la hora de remplazar el Progresa-Oportunidades-Prospera (POP)” en *El Progresa-Oportunidades-Prospera, a veinte años de su creación*, Coneval, 2019; y Jaramillo-Molina, M. E., *Yo (no) merezco abundancia: Percepciones y legitimidad de política social, pobreza y desigualdad en la Ciudad de México*, tesis para optar al grado de Doctor en Sociología, 2019.

⁴ Una crítica de Boltvinik *et al.* (2019) es que se ignora que la educación es un bien relativo, posicional, y que mientras aumente el promedio de años de educación en la población, el aumento individual de los beneficiarios del programa no llevará consigo mejora en la posición a la que pueda acceder en el mercado de trabajo.

⁵ La evaluación de Coneval cita evidencia que apunta a otros problemas, como la falta de obtención de credenciales y competencias necesarias para mejorar su posición en el mercado laboral y las carencias en la oferta educativa.

⁶ Estos cálculos fueron presentados en Jaramillo-Molina, “Sin intermediarios: La política social en la 4T”, *nexos*, 14 de marzo de 2019, disponible en:
<https://economia.nexos.com.mx/?p=2165>

⁷ Durante el sexenio anterior, el PAL se integró a Prospera como “modalidad no condicionada”.

⁸ En BBJ se transfieren 800 pesos durante diez meses por hogar; en BUEMS el monto por estudiante es el mismo, aunque el 78 % de los hogares con estudiantes en EMS sólo tiene uno inscrito en ese nivel.