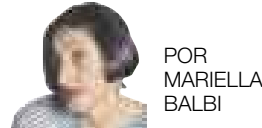


Entrevista ►  
SANTIAGO LEVYPOR  
MARIELLA  
BALBI

El economista mexicano considera que entregar dinero directamente a los más necesitados es más eficaz que subsidiar alimentos

# “Los programas sociales no van a acabar con la pobreza”

Hace 10 años usted diseñó el Programa de Oportunidades en México (Progresá); acá se replicó con el nombre de Juntos, pasado un tiempo. ¿Cambiaría algo?

No haría cambios, pero sí le agregaría al diseño original un módulo relacionado con estimulación temprana. Hoy tenemos la evidencia empírica de que entre los 6 meses y los 3 años es muy importante que, además de una buena nutrición, haya estimulación temprana para potenciar el desarrollo cognitivo.

¿Cuán similar es Progresá de México con el programa Juntos?

En México buscamos explotar las complementariedades entre nutrición, salud y educación. Es un error decir que son programas de transferencia condicionada, en realidad son programas de inversión en capital humano, en los cuales uno de los instrumentos es entregar dinero directamente.

En el Perú se da dinero a la madre para que lleve al niño a la posta...

En el caso mexicano se da dinero a las familias pobres y la transferencia va a la madre. La obligación es llevar no solo al niño —chico o grande—, sino a toda la familia a la clínica de salud (postas). Además, a las madres se les da capacitación nutricional y educación sobre higiene, salud sexual y buenas prácticas familiares. Se ha adicionado despistaje de cáncer uterino e hipertensión para los varones. Hay un protocolo que marca la periodicidad de la asistencia a las postas. De hecho, la mayor parte de las transferencias monetarias está condicionada a que los niños asistan a la escuela hasta tercero

“Con Progresá, 94 centavos llegan a los pobres; cuando se subsidiaba la tortilla, solo 20 centavos llegaban y 80 se quedaban”

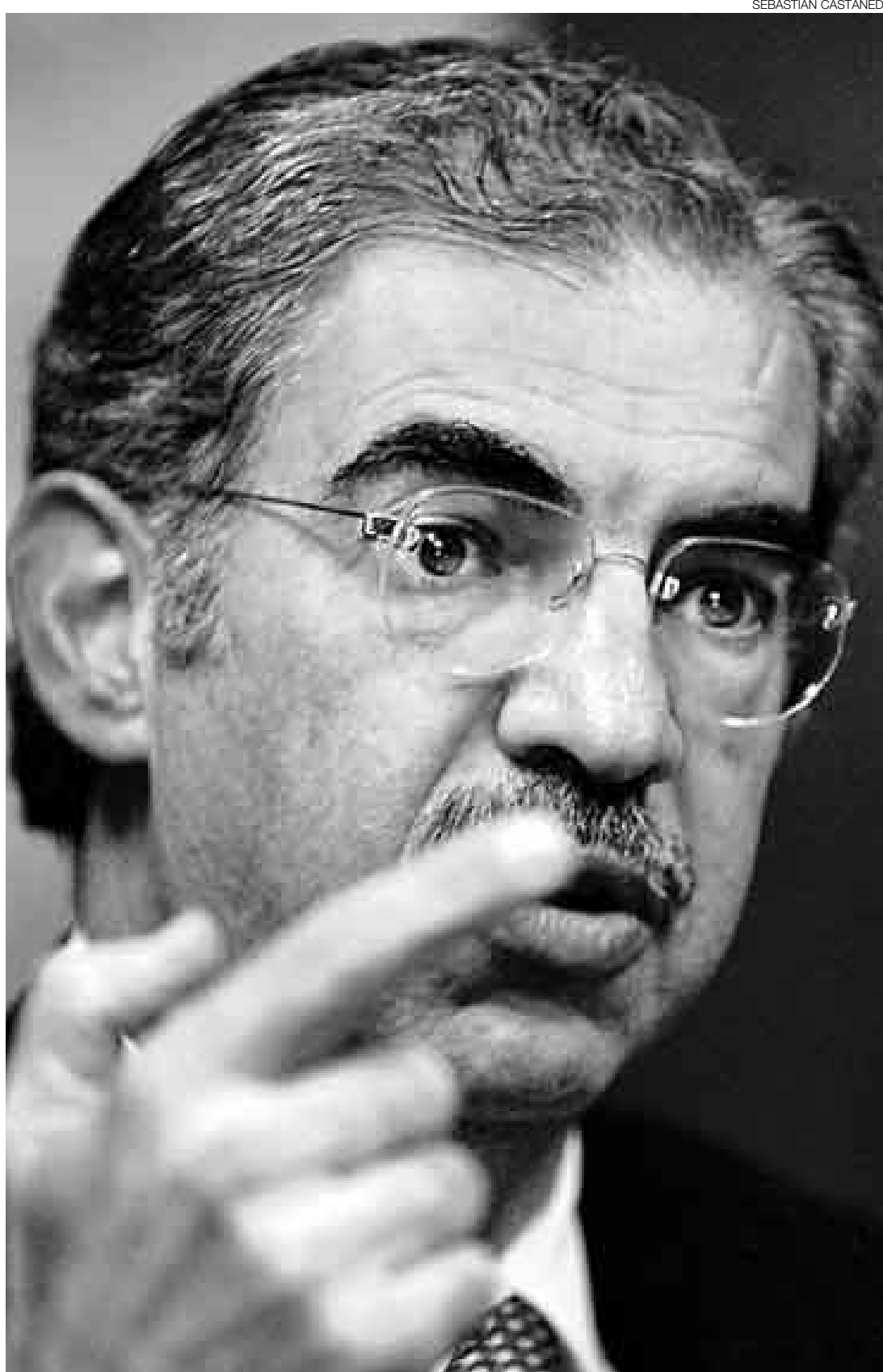
de primaria. A partir de ahí se paga un adicional mayor que el anterior por la asistencia de cada niño a la escuela y el dinero aumenta conforme se llegue a cuarto, quinto de primaria y a los años de media.

¿Progresá es un programa básicamente rural o también está en las ciudades?

Empezó en las zonas rurales más remotas sujeto a que estas tuvieran una oferta de salud y educación que permitiera cumplir con las metas del programa. Si estos servicios no existían, el programa no se ponía en práctica. Progresivamente se fue fortaleciendo esta oferta coordinando con las secretarías (ministerios) respectivas y fue creciendo la cobertura. Progresá empezó en 1997 y en el 2004 ya estaba extendido en las zonas urbanas. Hoy tiene cobertura nacional, prácticamente todas las familias en pobreza extrema están beneficiándose. Son 5 millones de familias, cerca de 23 millones de personas. Aún hay 400 mil familias que viven en zonas remotas, sin oferta de salud y educación, adonde no llega el programa. Pero está en 88 mil localidades rurales y en todas las urbanas.

¿Y cómo se le ocurrió crear este programa de subsidio monetario directo?

Fue el resultado de juntar la evidencia empírica de estudios hechos en los años 80 y 90. Estos indicaban que el problema de la nutrición no se resolvía solo con el acceso a alimentos, se requiere saber alimentarse. Darle a la gente un vaso de leche o lo que sea no soluciona el problema. También mostraban que poner una escuela en una localidad no era suficiente para que los niños asistieran a esta. Las familias muy pobres necesitan a los hijos para su



SEBASTIÁN CASTAÑEDA

MÁS EMPLEO. Levy asegura que programas como Juntos son “una inversión en capital humano que buscan que una generación de personas pobres tenga mejores condiciones que la anterior para que pueda conseguir buenos trabajos”.

## Su visión sobre la experiencia peruana

Ha conversado con el primer ministro, con el ministro de Economía...

El BID quiere apoyar la gestión del Gobierno en este campo. El ministro Luis Valdivieso considera necesario aumentar el gasto social, pero está sumamente preocupado porque sabe que meter más recursos a los programas tal y como están no tiene mucho sentido.

Convenció a los ministros de que es más eficaz entregar dinero que alimentos.

El argumento es claro para ellos, otros no están tan convencidos. Pero en 1997, en México, todo el mundo dijo que era una barbaridad y no fue así.

¿Cuáles es su evaluación de los

‘chacra’ y los sacan de la escuela. En realidad la transferencia monetaria reemplaza el ingreso de la familia. El ingreso que pierde porque el niño ya no trabaja lo recupera con lo que le da el Estado.

Muchos dirían que está creando un ejército de mantenidos...

No. Lo que está haciendo el Estado es invertir en capital humano. Al final tendrá familias con mejor nutrición y salud, con mayor capacidad para desempeñarse en el mercado laboral que la generación anterior y con tres o cuatro años más de educación. El programa está conceptualizado como una inversión transitoria en capital humano, ninguna familia puede vivir permanentemente de este. Conforme los niños crecen



MINISTRO. Valdivieso está preocupado por la calidad del gasto social.

programas sociales en el Perú?

Creo que ha faltado separar qué objetivos se quieren y para qué segmento de la población. Se ha avanzado porque se han fusio-

nado muchos programas, pero hay espacio para tener objetivos más claros. Sería bueno que se consoliden los programas nutricionales en uno solo y que se vinculen con más precisión a la oferta de servicios de salud y fortalecer una mayor coordinación con los ministerios sociales y con los gobiernos regionales.

Entonces es mejor entregar dinero que hacer múltiples programas.

La evidencia empírica y las evaluaciones así lo demuestran y no solo en México. Brasil, Colombia, Turquía, cerca de 25 países han adoptado un modelo similar. Cuando este programa opera bien, se reducen los índices de mortalidad infantil, mejoran los indicadores de nutrición y aumentan los años de escolaridad.

¿Es una inversión más productiva y rentable?

Solo un dato, por cada peso del presupuesto de Progresá, 94 centavos son beneficios para las familias y 6 son costos administrativos. Cuan-

do se subsidiaba la tortilla, de cada peso solo 20 centavos llegaban a los pobres y 80 se quedaban en intermediarios, corrupción, cadenas, desperdicios. También se eliminan las filtraciones.

¿Ayuda tener muchos programas?

No conozco a profundidad el caso peruano, pero si se consolidan programas con objetivos más precisos se puede ser más eficaz. La evaluación y medición de los programas es fundamental y debe ser pública. Los programas no son suficientes, en paralelo se debe atacar la informalidad laboral. En México ese es el reto.

¿En Progresá hay corrupción?

Las posibilidades son muchísimo menores, no hay cadenas de comercialización. Los pagos van de una oficina federal a las familias, no pasan por el Gobierno Estatal. La familia puede disponer del dinero como desea, pero si no cumple con las condiciones no se le paga. Hay un seguimiento de todas las familias...

¿Eso no genera burocracia?

Son los 6 centavos que le mencioné. Además hay envíos electróni-

cos, todo está muy automatizado y no es algo caro. La evidencia empírica demuestra que si a las familias también se les da información sobre mejores hábitos de nutrición, la mayor parte del dinero de Progresá se gasta en alimentos pero en dietas más balanceadas. A veces, las madres compran zapatos al niño, reemplazan su techo y luego de algunos años se genera un pequeño ahorro, creándose pequeños proyectos de inversión, un negocio de pollos u otros. A las familias pobres hay que darles cierta seguridad de que tendrán un flujo de ingresos para que puedan tomar decisiones. Estas viven en la orilla de eventos catastróficos, si la cosecha es mala, si alguien se enferma es fatal. El programa les da certidumbre sobre el futuro.

Este tipo de programas no va a acabar con la pobreza. Si logran que una generación de personas pobres tenga mejoras respecto de la generación anterior, que por lo menos no esté en la extrema pobreza, que no tenga problemas cognitivos. En mi opinión son una precondición para acabar con la pobreza, pero no es suficiente. Se requiere una estrategia más amplia, cuya esencia es: buenos trabajos para las personas pobres. ¿Por qué los pobres no pueden conseguir trabajo en el sector formal?

### LA FICHA

**Nombre:** Santiago Levy Algazi.  
**Profesión:** Economista.  
**Trayectoria:** Como viceministro de Economía en México fue el principal arquitecto del exitoso programa social Progresá-Oportunidades (el equivalente a Juntos, en Perú). En la actualidad es vicepresidente del BID.

cos, todo está muy automatizado y no es algo caro. La evidencia empírica demuestra que si a las familias también se les da información sobre mejores hábitos de nutrición, la mayor parte del dinero de Progresá se gasta en alimentos pero en dietas más balanceadas. A veces, las madres compran zapatos al niño, reemplazan su techo y luego de algunos años se genera un pequeño ahorro, creándose pequeños proyectos de inversión, un negocio de pollos u otros. A las familias pobres hay que darles cierta seguridad de que tendrán un flujo de ingresos para que puedan tomar decisiones. Estas viven en la orilla de eventos catastróficos, si la cosecha es mala, si alguien se enferma es fatal. El programa les da certidumbre sobre el futuro.

¿No se malgasta el dinero?

A lo mejor los primeros meses se compra una botella de alcohol, pero luego ya no. La evidencia que tenemos de “mal uso” del dinero es anecdótica y no sistemática.

En el Perú, pese a los programas sociales, la inequidad es enorme y la diferencia entre el pobre y quien tiene recursos es abismal.

“En el contexto de una fuerte informalidad es muy difícil que los pobres consigan buenos trabajos y salgan de la pobreza”

Este tipo de programas no va a acabar con la pobreza. Si logran que una generación de personas pobres tenga mejoras respecto de la generación anterior, que por lo menos no esté en la extrema pobreza, que no tenga problemas cognitivos. En mi opinión son una precondición para acabar con la pobreza, pero no es suficiente. Se requiere una estrategia más amplia, cuya esencia es: buenos trabajos para las personas pobres. ¿Por qué los pobres no pueden conseguir trabajo en el sector formal?

En el Perú se teme mucho a lo que se llama sobrecostos laborales.

Para acabar con la pobreza no solo se requiere un esfuerzo nutricional, salud, sino también entender el mercado laboral, el porqué se contrata o no a cierto tipo de trabajadores, por qué se evade o no la seguridad social.

¿Para usted la informalidad es igual a pobreza?

No haría una ecuación tan exacta, pero en un contexto de fuerte informalidad es muy difícil que los trabajadores pobres consigan buenos trabajos y, por lo tanto, salgan de la pobreza. No es imposible, pero lo hace muy difícil. Eso está íntimamente relacionado con toda esa trama formada por seguro médico, pensiones, regulaciones laborales, tamaño de las empresas, etc.

¿Cómo romper la visión empresarial de que son sobrecostos para la empresa?

La pregunta clave es: ¿quién debe pagar lo que es seguridad social? En el fondo la pagan los trabajadores porque los salarios se ajustan a la baja para subsanar el pago de esas prestaciones. La noción de que uno está redistribuyendo in-

gresos a favor de los trabajadores a través de contribuciones patronales a la seguridad social no es consistente con la evidencia empírica, al menos en México. Un salario de 100 en realidad es de 70 porque 30 van para la seguridad social y los paga el trabajador. Algunos trabajadores pueden pensar que eso vale la pena, otros no y se van a la informalidad. En México, los trabajadores informales no están haciendo cola para tener un empleo formal, en realidad es una elección. El razonamiento es: si soy formal me vas a quitar el 13% para mi pensión, 8% para salud. Siendo informal mi paga es mayor y a lo mejor el Estado crea un programa de salud gratis para los informales.

¿Qué hacer?

Preguntarnos por qué en nuestros mercados laborales el 50% o el 60% es informal. Los empresarios responden al hecho de que están pagando a sus trabajadores por algo que estos no valoran plenamente. Cuando eso ocurre ambos tienen incentivos para evadir la ley. La pregunta es: ¿queremos que todos los trabajadores tengan seguridad social? ¿Cómo se debe pagar por eso? Tenemos un sistema dual: para algunos trabajadores se paga con contribuciones a la seguridad social y para otros se paga con recursos del fisco. En el fondo hay un subsidio a la evasión, el empresario que no paga las prestaciones se apoya en el Estado. Yo he escrito un libro titulado “Buenas intenciones, malos resultados” porque, en realidad, lo que se le dice a la gente es: si eres informal, te subsidio; y si eres formal, no. Ahora, también una parte de la informalidad está asociada con la legislación fiscal que debemos revisar conjuntamente con este interfaz de programas sociales y seguridad social que inducen a la informalidad.

Es una situación muy difícil de resolver.

Hay que entender bien esta dinámica y luego ver qué medidas de políticas públicas van a permitir romper con el círculo vicioso en el que estamos metidos. Si la apuesta es que el crecimiento económico va a generar suficientes empleos formales para acabar con la informalidad; en México hay seis décadas de evidencias de que eso no va a ocurrir. Y es que, nuevamente, los trabajadores pueden estar mejor nutridos y educados pero...

No tienen una buena ‘chamba’.

Por eso la segunda parte del problema es cómo generamos, siguiendo su expresión, buenas ‘chambas’. Si decimos: si eres una empresa chiquita te subsidio la seguridad de tus trabajadores pero si eres grande no, lo que ocurrirá es que habrá más empresas chiquitas.

¿Qué propone?

Para el caso mexicano propongo que el país transite a un sistema de derechos sociales universales, que la seguridad social llegue a los trabajadores sean estos asalariados o no. Y que la satisfacción sea igual para todos, si la decisión es tener seguro médico y pensión que así sea y que no se discrimine.

¿Quién paga esto?

Se paga con recursos del fisco, que los genera el contribuyente, quien finalmente hoy paga a los informales. En el fondo se trata de una reingeniería fiscal para pagar ciertos beneficios a través de un impuesto llamado contribución de seguridad social y otros beneficios vía los otros impuestos. Eso sí sería redistributivo, porque los beneficios serían iguales y las contribuciones serían proporcionales a los ingresos. Esto detonaría la productividad de las empresas. Estas pueden contratar a 15 o 50 trabajadores, no es relevante. Dedícate a crecer, a innovar y paga tu impuesto para seguridad social. ■