

**IV SEMINARIO INTERNACIONAL
PENSAMIENTO SOCIAL CATÓLICO**

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA - GOLFO CENTRO
PUEBLA, MÉXICO

**EL DEBATE ACTUAL EN TORNO A LA POLÍTICA SOCIAL
El caso de PROGRESA en México**

Mtra. Mónica Gendreau
gendreau@uiagc.pue.uia.mx

Docente investigadora de la Universidad Iberoamericana – Golfo Centro.
Responsable del Proyecto
“Construcción de Alternativas a la Pobreza” del SEUIA-ITESO.

Work Presented at the Fourth International Symposium on Catholic Social Thought and
Management Education. July 11- 14, 2000 Puebla, Pue. México

**EL DEBATE ACTUAL EN TORNO A LA POLÍTICA SOCIAL
El caso de PROGRESA en México**

Mónica Gendreau En el Sistema Educativo conformado por las Universidades Jesuitas en México (SEUIA – ITESO) hemos iniciado un Programa de Investigación titulado “Construcción de Alternativas a la Pobreza” que se articula a partir de tres grandes líneas de trabajo. La primera, intenta recuperar el debate en torno a las diversas posturas teórico – políticas que se han generado en el ámbito político y académico en torno a la pobreza. El primer producto ha sido la publicación de tres volúmenes que recuperan el estado de la discusión en torno a la Pobreza en México.¹¹ La segunda línea de trabajo pretende realizar un diagnóstico regional de diferentes aspectos de la pobreza en las regiones en las que se encuentran insertas nuestras Universidades, así como la sistematización de experiencias valiosas que pueden considerarse como alternativas a la pobreza desde diferentes ámbitos: familiar, comunitario, local, organizaciones no gubernamentales, gobiernos municipales, estatales, entre otros. Por último, la tercera línea de investigación

tiene como objetivo fundamental la evaluación tanto de la concepción, como del diseño y evaluación de la política social que se instrumenta en nuestro país. El objetivo continúa siendo el de buscar alternativas frente al agravamiento de la pobreza extrema en nuestro país ante el desmantelamiento del “Estado de bienestar Social” que precede a este periodo de apertura comercial y transformación económica.

El enorme deterioro social y empobrecimiento que se producen en México y América Latina como consecuencia de las crisis recurrentes, el cambio de estrategia económica y los ajustes de la década de los ochenta, lejos de mejorar agravaron la situación de pobreza en la región, han despertado el interés por las políticas para combatirla, disminuir la desigualdad y poner en práctica una política social más eficaz. En el presente trabajo buscamos recoger los análisis y propuestas que se discutieron durante el Seminario de Evaluación de Política Social que se realizó en 1999 en el marco del Programa de investigación. Estos se ubican en el corazón mismo del debate en torno a la política social y superación de la pobreza en todo el continente. Se dirime si es conveniente poner en práctica políticas redistributivas (reforma fiscal, subsidios al consumo básico, etc.) para impulsar el desarrollo social, dando prioridad al empleo y los salarios o encaminar los recursos para impulsar políticas focalizadas de apoyo a la salud, nutrición y educación de los grupos más desfavorecidos de la población.

La evaluación de la política social se deriva de la evidencia de que en la región latinoamericana en los últimos treinta años se han aplicado diferentes esquemas con resultados poco alentadores. No obstante que en el último lustro de los años noventa se da un crecimiento económico modesto, la pobreza moderada y extrema no han manifestado una reducción equiparable. La actualidad de la discusión en torno a alternativas de combate a la pobreza se manifiesta en gran parte de los países del área, y México no ha sido la excepción.

El Seminario de Evaluación de Política Social tuvo como objetivo evaluar el Progreso (Programa de Educación, Salud y Alimentación) instrumentado en México desde 1997. La importancia que adquiere el Programa se debe a que representa un giro importante en la orientación de la política social en México, auspiciado y orientado por organismos multilaterales como el Banco Mundial, y con visos de tornarse en un “modelo” de combate a la pobreza extrema no sólo en México sino en el continente.

El presente trabajo se divide en tres grandes apartados. En el primero recogemos las diferentes perspectivas teórico – conceptuales desde las que se evalúa el Progreso a partir de dos grandes vertientes: políticas universales y políticas focalizadas. En el segundo apartado, centramos la discusión en torno a aspectos críticos en la operación del Programa, es decir, me centro en cuestiones de tipo operativo señalando algunos de sus posibles resultados. Por último, concluimos con algunas reflexiones finales en torno al Programa, que pueden ser potenciados y retomados en el marco de una Política Social más amplia e integral. Con esto, creemos, elaboramos una serie de recomendaciones que permiten orientar el diseño de una política social que, vinculada a los objetivos de la política económica, logre ir abatiendo los enormes rezagos sociales no han sido revertidos a pesar del crecimiento económico y el incremento en el intercambio

comercial.

El Paradigma Emergente de Política Focalizada: PROGRESA.

Algunos autores parten de una perspectiva de la evaluación del Progresá desde el marco analítico que ofrecen los dos paradigmas de política social instrumentados en América Latina y México (universalista y focalizada) centrados en: los aspectos jurídicos e institucionales, sus objetivos, las formas de financiamiento y los criterios de asignación de recursos, así como en el papel del Estado en relación con la sociedad. Otro ámbito de evaluación contrasta los elementos novedosos del Progresá frente a la política social que le precede (principalmente el Pronasol)ⁱⁱ y señala las dificultades y sesgos en la selección de la población objetivo y las consecuencias de su aplicación en el corto y mediano plazos. Otros autores parten de su experiencia en el análisis y evaluación de programas similares para evaluar el texto publicado en el Diario Oficial y que da cuenta de la forma de operación y aplicación, para señalar los obstáculos a los que se enfrenta una política social con sus características en un contexto sociopolítico como el nuestro. Finalmente, encontramos un grupo de autores que realizan una evaluación desde la perspectiva del trabajo comunitario y la investigación de campo, que nos ofrecen una mirada desde los estudios microsociales en los que se empiezan a dibujar algunos de los principales logros y problemas a los que se enfrenta el Programa en los ámbitos comunitario y familiar.

En este ejercicio de interpretación y evaluación del Programa, resulta de primordial importancia tomar en consideración el contexto en el que surge el Progresá. Los diferentes modelos de desarrollo seguidos en América Latina desde el primer cuarto del presente siglo corresponden a una determinada concepción del Estado, la sociedad y la política social. Como coinciden Emilio Duhau, Martha Steinghart y Enrique Valencia,ⁱⁱⁱ el modelo de desarrollo de Industrialización por Sustitución de Importaciones se funda en la importancia central del crecimiento del mercado interno, por lo que la intervención activa del Estado se acompaña de una política social integrada a la política económica redistributiva, principalmente a través de la definición de políticas de empleo y salario, la inversión en infraestructura y servicios. Sin embargo, las acciones de bienestar y de las instituciones de seguridad social cubren solamente al sector productivo formal. Esta situación da lugar a un “Estado de Bienestar Social Fragmentado” o parcial, que no llega a tener la cobertura ni profundidad de los europeos, pero que constituyen un patrimonio, un capital que permitiría hacer frente a la transición hacia la etapa de apertura económica.

El Estado de bienestar social limitado, se centraba en la protección de trabajadores asalariados – vinculados corporativamente a organizaciones sindicales y políticas de envergadura nacional. En este período era común que se optara por políticas circunstanciales que constituían una respuesta a las presiones de diversos grupos de la sociedad. La política social correspondía con los objetivos de construcción del Estado-nación que se apoya en la industrialización y en la creación de las clases medias urbanas.

El financiamiento de esta política social se logra mediante una contribución tripartita: Estado, trabajadores y empleadores (Raczynski, 1999).

Asimismo el Estado instrumentó políticas de acceso universal a servicios de educación, en mayor medida, y de salud con una menor cobertura, promoviendo subsidios a los precios de alimentos básicos (como mecanismos de regulación de la oferta), y apoyos a pensiones y construcción de vivienda para los trabajadores, políticas que desprotegían a los campesinos y a los sectores urbanos pobres no asalariados. Bajo este esquema, en México, a partir de los años setenta empiezan a tener lugar algunos programas de alivio a la pobreza como son: PIDER, Coplamar, SAM, y recientemente Pronasol. Diversos estudios que convergen con los análisis de organismos multilaterales (BM y BID) al mostrar el impacto fuertemente regresivo de estas políticas (Scott, 1998, Raczynski, 1999, Scott, 1999).

Después del casi estancamiento de los años ochenta (1 % anual promedio de crecimiento del PIB) y a pesar de la reactivación económica vivida en los años noventa en América Latina (3.3%), en términos absolutos el número de pobres se mantuvo ligeramente arriba de los 200 millones de personas a los que México contribuye con 25% del total (Cepal, 2000). Ante la ineficiencia y carácter regresivo de las políticas sociales, el Banco Mundial y otros organismos multilaterales propician la transición de un esquema de política social inspirado en la tradición universalista hacia un esquema de focalización. Ahora se instrumentan programas dirigidos hacia los pobres y grupos más vulnerables, con un uso marginal y transitorio de subsidios generalizados de manera que se intervenga “lo menos posible” en el mercado. Las políticas de focalización parten de una crítica severa a los modelos de estado de bienestar así como de la definición del nuevo papel del Estado en relación con el mercado y la sociedad. La política social se plantea como objetivo central mitigar los efectos sociales de los ajustes y de las políticas económicas adoptadas desde la apertura comercial.

Entonces, la definición de la política social focalizada corresponde con el nuevo modelo de desarrollo “hacia fuera”, la participación de nuestros países en una economía global y el arribo del pensamiento neoliberal a nuestro continente. Inspirado en principios individualistas y liberales en que el Estado deja de ser proveedor y evita intervenir en el mercado, propone la participación de los beneficiarios de los programas, acorde con el paradigma democrático liberal y con la crisis del corporativismo tradicional. Dentro de los objetivos que persigue esta nueva definición de la política social se encuentran: a) consolidar el control, peso e influencia de las fuerzas privadas en lo social; b) evitar el estallido de conflictos políticosociales como efecto del incremento en la desigualdad y pobreza extrema; c) garantizar la integración económica, la exportación de productos básicos hacia las economías del Norte y la vinculación con la economía global (Lerner, 1996).

El interés que surge en América Latina por lo social desde inicios de los años noventa obedece a la vez a una inquietud que se induce desde fuera (organismos multilaterales y financieros Internacionales) como a las críticas domésticas de organizaciones civiles e

intelectuales preocupados por la creciente polarización social que podría afectar la gobernabilidad y la convivencialidad.

Al incorporarse la teoría del mercado de corte neoliberal al discurso gubernamental, la política social emplea criterios de eficiencia y mejora de calidad en los servicios, competitividad y participación de los beneficiarios, acompañado de la descentralización, desburocratización y, en ocasiones, privatización en algunas áreas (como el sistema de pensiones). El objetivo de la eficiencia sustituye al de la ampliación en la cobertura de los servicios. Cabe resaltar, sin embargo, que ello no implica el retiro del Estado, sino una nueva definición de su papel, que evitaría su intervención en la esfera microeconómica pero en la que incrementa su participación en la esfera macroeconómica – búsqueda del equilibrio fiscal, fomento del ahorro interno y la inversión externa, entre otros. Bajo estas premisas, las instituciones sociales no deben ser subsidiadas ni manejadas con criterios ajenos al mercado. Como hemos señalado, los objetivos de la política social se dirigen a los pobres extremos con políticas de focalización con el objetivo de mitigar los efectos sociales del cambio estructural. Además este nuevo enfoque de la política social busca legitimidad en la arena internacional con los Organismos Financieros Internacionales.

La gravedad del problema estriba en que la fragmentación de los sistemas de bienestar social que dejaba fuera a amplios sectores de la población no es revertida por la política de focalización, ya que ésta se constituye en una nueva forma de exclusión. Esto se agrava por la desvinculación entre la política económica y la política social que establece que el empleo y los salarios se definirían en el mercado, dejando de ser instrumentos centrales de política social. Esta se concibe como una estrategia compensatoria, que no distorsiona el mercado con subsidios a la oferta o actividades “populistas y paternalistas.” Ante la ausencia de nueva institucionalidad por el abandono de la política social universalista en varios países - y México no ha sido la excepción-, se ha tendido a dismantelar o debilitar las existentes, lo que ha generado una mayor desprotección fundamentalmente en el campo, como apunta con precisión el artículo de Escobar en esta misma obra.

El planteamiento esencial del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial, que tiende a estandarizar el diseño de los programas sociales en América Latina, sostiene que para resolver los problemas de rezago social es indispensable el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica. Aunque reconoce que el Estado tendría que intervenir a través del diseño de una política social cuyo objetivo sería invertir en capital humano para que los pobres extremos fueran capaces de integrarse al mercado laboral.

La reorientación del sistema de bienestar social en México, iniciada en los años ochenta, se ha caracterizado por un cierto grado de descentralización en servicios de salud y educación básica -acompañada de la centralización de los programas nacionales orientados a los pobres-; y por una reforma financiera y operativa de la seguridad social y de los fondos de vivienda - a partir de las aportaciones individuales-, que no se integran como un derecho laboral. En este contexto, los recursos públicos escasos, deberían

aplicarse de manera focalizada mediante subsidios a la demanda, cuya evaluación daría en función de la medición de su efecto y no únicamente del monto del gasto aplicado. De acuerdo con Ignacio Román, el paradigma previo partía de la base del acceso universal (aunque limitado) y del papel redistributivo de las políticas sociales, que fueron aplicados muchas veces con resultados perversos. El nuevo paradigma sustituye este derecho por el acceso diferenciado a través de la privatización, la competencia y el subsidio a la demanda, por considerar que éstos reducen los efectos perversos de la intervención pública en el mercado.

En este contexto se instrumenta el Progreso desde mediados del sexenio del presidente Ernesto Zedillo, con características que definiríamos como híbridas, ya que se inserta en la nueva vertiente de focalización, pero montándose en la infraestructura y operación de las instituciones federales de salud y educación desde un planteamiento original no sólo en México sino en el contexto internacional (Scott, 1999). Otro rasgo de la naturaleza híbrida del Programa es que continúa siendo un asunto del gobierno federal (que define de manera centralizada los objetivos y asignación del gasto), combinado con cierta descentralización en la operación - que no se traduce en participación y pluralidad en el diseño, instrumentación y evaluación. A los usuarios se les incorpora, se les hace corresponsables en la solución de sus problemas, pero no se les integra proponiendo objetivos y proyectos, sino sólo participando en su realización (Nahmad, et. al. 1998; Villarreal y Torres). La realidad es que el programa busca resolver problemas inmediatos y no pretende desarrollar una conciencia o participación democráticas (Cfr. Manuel Canto y Juan Manuel Ramírez). Más que bases para la participación democrática, como veremos, los principios mismos de focalización crean nuevas formas de relación clientelar en torno a grupos gobernantes, clientelas que los apoyan en retribución de ciertos beneficios sociales.

El hecho de que el Estado Mexicano, deja de garantizar el abasto de granos básicos (maíz y frijol, principalmente) dejándolos a las “fuerzas del libre mercado” internacional, ha generado un enorme descontento en la población rural. No deja de ser un tema sensible y que se encuentra en el centro del debate de la política económica (fomento a la producción de granos básicos) y social (subsidios y abasto de granos), ya que hay quienes afirman que en un país como México en donde más del 60% de la población es pobre, este tipo de subsidio universal asegura el abasto de maíz para el consumo de la mayoría de la población que cuenta con escasos recursos. También encontramos una discusión acalorada en torno a si el desabasto y la desincentivación a la producción de granos básicos está agravando los índices de desnutrición infantil en áreas rurales donde no llega el Progreso. Sin embargo, los defensores del Progreso muestran el fuerte sesgo urbano de los subsidios alimentarios previos a 1998 que concentraban el 68.9% del total. En cambio, a partir de 1999, los subsidios alimentarios focalizados concentran el 95% del total y son aplicados con un sesgo rural (76% del subsidio) mediante políticas focalizadas como el Progreso (Scott, 1999, p. 19). Todos estos elementos se encuentran en el corazón del debate.

El Progreso se sustenta en el paradigma de capital humano que busca desarrollar las capacidades de los individuos para incorporarse al mercado. Sin embargo, esta

perspectiva no toma en consideración que la pobreza es consecuencia de condiciones estructurales que de no modificarse, el Programa tendrá resultados muy limitados (Cfr. Jaime Preciado). Progresa parte del “supuesto heroico de que los pobres pueden superar por sí mismos su condición de pobreza en tanto y en cuanto las externalidades positivas generadas por la inversión en infraestructura y el establecimiento de regulaciones adecuadas les proporcionen las oportunidades que les permitan desplegar su potencial productivo” (Cfr. Emilio Duhau). Para los diseñadores del Programa “La pobreza no es un problema de distribución de ingreso, sino de asignación adecuada de los recursos productivos” (Progresa, 1999: v). Por ello, la política de inversión en capital humano sería una forma de brindarles oportunidades para ser productivos en el mercado.

Al concluir las recientes dos décadas (1980 – 2000) se ha hecho evidente que la liberalización de la economía no ha limitado la vulnerabilidad social sino que, por el contrario, ha exacerbado las tendencias de desigualdad y agudizado los procesos de concentración del ingreso, empobrecimiento y exclusión social y regional. De acuerdo con Carlos Arroyo e Ignacio Román, el tipo de crecimiento que ha tenido México se contrapone con los objetivos sociales de superación de la pobreza, situación que sería resuelta, según el gobierno, por la vía de la política social.

La justificación del gobierno para implantar una estrategia focalizada en el caso de México es la enorme dispersión poblacional, por un lado, y la deficiente cobertura y los efectos regresivos de los sistemas públicos de salud y educación por el otro. Por esto la política social se divide explícitamente en “acciones amplias” y “acciones dirigidas” a los “grupos sociales que por su dispersión geográfica y condiciones de marginación no se benefician de manera homogénea tanto del crecimiento económico como de las acciones amplias de la política social” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1999). En 1998 las acciones amplias absorbían 90% del gasto social y el gasto dirigido se dividía a su vez en programas de inversión en capital físico (3.5%), oportunidades de ingreso (1.8%) y capital humano (4.7%). En 1999 aún con la expansión presupuestal, el Progresa representaba 35% del último rubro, es decir, menos del 2% del gasto social (Levy, 1999). Hay que reconocer que el Progresa es el primer programa de gran envergadura que intenta basarse en una estrategia de combate a la pobreza que establece criterios y mecanismos de focalización fundamentados de modo riguroso y articulado (Cfr. Escobar). Asimismo, diversos autores reconocen su eficiencia ya que del presupuesto total el 86.4% llega a los beneficiarios en forma de transferencia monetaria o en especie (Scott, 1998).

Aspectos Críticos de la Operación del Programa.

El Progresa se construye sobre la base de una focalización en tres planos: *primero, en el plano de la medición* de la extrema pobreza que incorpora criterios que afectan los resultados que se logran y que en el caso del Programa no son explícitos -según lo muestra el artículo de Julio Boltvinik y Fernando Cortés. Sigue un procedimiento que parte de la definición de Línea de Pobreza Extrema que no se funda en métodos estadísticos, sino en una definición normativa - la Canasta de Necesidades Esenciales de Coplamar (1982) calculada en un dólar diario por persona por la CEPAL. De esta manera

se decide el destino de la inmensa mayoría de la población pobre que queda excluida del Progreso, ya que no se establece un compromiso por ampliar el programa a toda la población (rural o urbana) en extrema pobreza.

La selectividad en este programa implica, de entrada, una alta exclusión social. El porcentaje de excluidos va desde el 55.1% de la población en pobreza extrema, según estimaciones del propio Programa (1999) hasta cerca del 89.2% de acuerdo con las estimaciones de Cortés y Boltvinik. En este sentido, la situación de los pobres puede agravarse por el carácter particularista de Progreso que, en el mejor de los casos, podría mejorar la situación de un grupo de beneficiarios, manteniendo en pobreza o marginación a la gran mayoría.

Es aquí donde el Progreso ha desatado el mayor número de críticas, ya que en una sociedad en donde el porcentaje de pobres es tan elevado – los cálculos más conservadores sitúan la pobreza en el 40% llegando hasta más del 60% de la población– se debería diseñar un programa que maximizara la cobertura, es decir, que minimizara el error de exclusión (Scott, 1998). El hecho de que las comunidades en extrema pobreza que carecen de infraestructura educativa y de salud no sean incluidas en el programa resulta contradictorio. Evidentemente este grupo de excluidos es el que debería tener máxima prioridad para el Programa y combinarse con políticas de inversión en infraestructura y ampliación de la cobertura de servicios.

Segundo, *en términos* valorativos no existe un criterio empírico y objetivo que sustente que los programas sociales tengan que dirigirse a apoyar a los pobres extremos en las áreas rurales. Si bien es indiscutible que la mayor intensidad y severidad de la pobreza se manifiesta en estas áreas, de ello no se sigue que el Programa deba tener un sesgo rural. Como lo muestran los trabajos de Clara Jusidman y de Boltvinik y Cortés, la pobreza urbana no sólo es mayor en números absolutos, sino que crece a una tasa mayor que la que se asienta en áreas rurales. Reconocen, sin embargo que la pobreza extrema presenta una mayor incidencia y severidad en las áreas rurales, lo que le da un carácter de mayor urgencia. Pero ello no es razón suficiente para que la pobreza urbana quede fuera de un Programa central en el combate a la pobreza.

Tercero, *en términos analíticos* el Progreso se funda en axiomas que se pretenden derivados de la teoría económica neoclásica, pero que, nuevamente provienen de interpretaciones normativas de la realidad. Parten de la afirmación de que el Estado cuenta con recursos escasos y, por lo tanto, la política social debería buscar elevar la productividad de los individuos en pobreza extrema a través de la educación. Sin embargo, como se ha mostrado en estudios realizados en contextos sociales semejantes a los nuestros, la educación por sí misma no permite la superación de las condiciones de pobreza si no se genera en un contexto productivo y distributivo de la riqueza que propicie la actualización de las potencialidades desarrolladas por la educación (CEPAL, 2000). En este mismo sentido, la posibilidad de éxito del programa está sustentado en la existencia de servicios públicos de salud y educación que distan de estar garantizados por el mismo Programa. Emilio Duhau considera “erróneo el supuesto de que pueden existir políticas sociales eficaces que sean neutras respecto de la distribución del ingreso.”

Por otra parte, la concepción tanto de las causas como de las posibles soluciones a la pobreza parten de un reduccionismo economicista en la base del individualismo metodológico subyacente en la concepción misma del Programa, que supone la existencia de individuos “racionales” que entran a tomar decisiones en el mercado, estableciendo una equivalencia entre éste y la sociedad (Cfr. Preciado). De aquí se desprende que la solución a la pobreza implica únicamente la habilitación de las capacidades individuales para que los pobres puedan incorporarse al mercado, lo que deja sin incorporar al análisis los condicionantes estructurales de las múltiples formas de desigualdad económica, política, sociocultural y regional.

Un problema central, señalado en varios de los trabajos discutidos durante el seminario, es que la instrumentación del Progresá no está sustentada en una forma de acceso regulada por principios jurídicos como podría ser el Derecho Constitucional a la educación, el empleo y la vivienda. Se funda en criterios administrativos que buscan cumplir ciertas metas – que hemos visto modificarse según criterios de ajuste al gasto gubernamental - pero que constituyen una posibilidad y no un derecho exigible, lo que pone en duda su continuidad y su eficacia final. Por ejemplo, resulta difícil aceptar que las familias que recibirán un ingreso extra por inscribirse en el programa durante tres años logren superar la pobreza – ello se evidencia en los resultados mismos de la evaluación realizada por Progresá, 1999. Incluso, se señala, el efecto de haberlo recibido y después suspenderse, puede ser perverso. Emilio Duahu y Martha Schteingart, a partir del análisis de experiencias similares en el continente, señalan que el carácter asistencialista y de corto plazo del Programa será incapaz de revertir las desigualdades socioeconómicas del país.

El Progresá, como muchos otros programas de política social, plantea la participación de la población beneficiaria en una forma muy limitada: elegir a la promotora, definir las listas de beneficiarios, vigilar la asistencia escolar de los hijos, realizar las visitas periódicas a la clínica, entre otras. Sin embargo, no contemplan la participación de la sociedad civil, de las organizaciones ciudadanas y comunitarias no sólo en su instrumentación, sino desde la definición y evaluación de los programas (Cfr. Manuel Canto). Los investigadores consideramos que una política social de largo plazo tendría que tomar como base la participación de diversos actores sociales y promover una mayor corresponsabilidad. Este es un aspecto que resaltan recientemente el Banco Mundial (2000) y la Cepal (2000).

En cambio, en el caso del Programa los beneficiarios cumplen un papel de ejecutores, pero no participan en la definición y diseño de objetivos. Un elemento crítico señalado en torno a la instrumentación del Programa es que rompe con estructuras organizativas constituidas a raíz de la operación de los comités de Solidaridad. Se manifiesta un proceso de “reconcentración” del poder que el Estado habría trasladado a las organizaciones comunitarias y civiles. Ello iría a contracorriente con el impulso a la participación democrática de la sociedad en cuestiones de política social. Como afirma Carlos Barba “El Progresá aparece como un programa más técnico, menos politizado que el Pronasol, pero más centralizado, con alcances menores, menor coordinación con el resto de la política de combate a la pobreza.” Desincentiva las formas de organización

social autónomas de base comunitaria, pretendiendo una relación directa entre el gobierno federal y los individuos y familias. Sin embargo, esta pretensión tendría que ser evaluada de manera más precisa en diversas regiones y localidades, donde el poder caciquil y el clientelismo político aún ejercen mecanismos de “mediación” entre el estado central y la población local.

Por último, la falta de vinculación entre el Progreso y algún programa de inversión en infraestructura, incentivo a la producción y generación de empleos, limita enormemente sus posibilidades de combate real a la pobreza. En este sentido el Pronasol buscaba una mayor integralidad en sus resultados al vincular la dotación de infraestructura, la creación de empresas comunitarias y el otorgamiento de becas, por ejemplo.

Algunas Reflexiones Finales.

En el apartado anterior hablamos de los aspectos críticos más importantes en torno al Progreso, en el presente buscaremos hacer algunas recomendaciones que podrían aplicarse a otras políticas focalizadas. Terminaremos haciendo reflexiones en torno a la necesidad de establecer un “piso” mínimo de bienestar social al que todo ciudadano debería tener acceso, como una forma mucho más integral y de largo plazo para combatir la pobreza.

La primera recomendación estriba en la importancia de una continuidad en términos del tiempo sexenal, especialmente en México en que el país se “reinventa” cada período presidencial, tanto en relación con el ciclo vital de las familias beneficiadas – tomando en consideración el número y edades de los hijos – como por las condiciones locales y regionales, ya que las zonas de extrema pobreza requerirán de un programa mucho más amplio y duradero. Es importante señalar que el Progreso es un programa que llega por primera vez a un sector importante de población sumamente vulnerable, que, en caso de perder el apoyo, quedaría en una situación aún más grave que al inicio del programa dada la serie de ajustes y adaptaciones (individuales y familiares) que ha tenido que realizar para integrarse al Programa. En segundo lugar, se ha señalado la necesidad de ampliación progresiva de la cobertura que hoy se centra en la atención a algunas áreas rurales. La idea es incluir prioritariamente a las áreas marginadas que no cuentan con infraestructura en salud y educación y progresivamente a las áreas urbanas marginadas.

La estrategia recomendada sería incluir como beneficiarios a todas las familias de las localidades con alta marginalidad, haciendo un mayor uso de mecanismos de focalización por autoselección y ampliando las graduaciones existentes del paquete de apoyos en función del grado y tipo de necesidades de los beneficiarios, el número de miembros y ciclo de vida familiar. Paulatinamente implicaría considerar la ampliación de la base de familias beneficiarias en extrema pobreza hacia aquellas en situación de pobreza moderada. Pero debería también contemplar la definición de un “piso mínimo” al cual tuviesen derecho todos los ciudadanos sin importar su condición (pobreza extrema o moderada, ámbito rural o urbano).

Una recomendación que ha sido manifestada durante el seminario insistentemente es la necesidad de contar con una política social integral. Es decir, el Progreso como programa enfocado a los pobres extremos rurales debería formar parte de una política social amplia, que incorporase objetivos de redistribución del ingreso, inversión en infraestructura, creación de empleos y mejoría salarial, ampliación de la cobertura y mejoría de la calidad en los servicios educativos y de salud. Esta integralidad de la política social, debería corresponder con una revisión de los objetivos de la política económica y del papel del campo en el contexto de la apertura e integración económicas. Es decir que habría que cuestionar de fondo el cambio institucional y estructural frente al campo, como única vía para considerar la superación de la pobreza rural. No basta con capacitar, alimentar y educar mejor a la gente; para romper el círculo vicioso de la pobreza hace falta crear un contexto socioeconómico en los que estas capacidades puedan realizarse.

La CEPAL (2000) señala recientemente que “la superación de las condiciones estructurales de la pobreza exige políticas permanentes que se centren, en primer lugar, en el crecimiento económico como forma privilegiada de generar mayor riqueza distribuable. Sin embargo, si la distribución del ingreso no experimentara variaciones importantes, el ritmo de reducción de la pobreza podría ser bastante lento (mínimo medio siglo), aun en condiciones de crecimiento sostenido; es más si la distribución del ingreso se deteriora, como ha sucedido en la región durante las últimas décadas, se reduce el potencial del crecimiento para disminuir la pobreza.”

Lo anterior tendría que venir acompañado de un cambio en las formas de participación social tanto en la definición de los objetivos del desarrollo, como en la definición de las políticas y programas sociales. La colaboración de las organizaciones civiles y comunitarias, de los gobiernos locales y municipales, de los organismos privados o multilaterales, nacionales e internacionales, forman parte de este nuevo enfoque de construcción de la sociedad, vista ésta no solo como mercado, sino en toda su complejidad sociopolítica y cultural. Con la participación y el fomento a organizaciones civiles, la política social contará con aliados inmejorables para la definición, ejecución y evaluación de los programas. (Banco Mundial, 2000). Por esto la descentralización implica no solamente la desincorporación de algunas secretarías y recursos, sino de las posibilidades reales de decisión y de la construcción de una fiscalía social amplia. La relevancia de las medidas que buscan la organización y ampliación del poder de negociación de los grupos más pobres implica un cambio de gran envergadura en las formas de participación, cultura política, coordinación y articulación de los diversos ámbitos de gobierno. Reconocemos la importancia de mantener una disciplina fiscal, pero igualmente señalamos la necesidad de integrar los objetivos de la Política económica y social. Los programas de focalización deben permanecer, siempre y cuando sean objeto de una serie de reformas y complementados por una política económica que mejore su eficiencia distributiva. La política social no debe ser asistencialista, sino ser motor de desarrollo regional, económico y social. No puede concebirse como una mera compensación de los “desajustes” originados por la política económica. Deberíamos buscar una adecuada integración entre ambas. Ello conllevaría, por un lado, a definir una Política Social de Estado que forme parte de la estrategia de desarrollo y que establezca

derechos de toda la población. Por el otro, implicaría una revisión seria de la manera en que nuestro país se ha insertado a la economía mundial y la forma en que se ha orientado el crecimiento económico.

Por todo lo anterior, no se trata de buscar una falsa disyuntiva: política universalista vs focalizada. En general los programas de focalización se manejan al margen de una estructura institucional, mientras que otros servicios de cobertura mayor como los de salud, educación siguen una lógica independiente (y tienen un impacto regresivo). Valdría la pena recuperar el esfuerzo del Progreso que aprovecha la estructura institucional de la Secretaría de Salud y de Educación Pública, como una forma interesante de articulación con las instancias preexistentes. Los programas de focalización no pueden ni deben sustituir una política social integral que permita a nuestros países abatir el profundo rezago social en el que se encuentran. Los programas de focalización están diseñados para aliviar la situación de los grupos más vulnerables, no para combatir la pobreza estructural. Tampoco tales programas podrían considerarse como detonadores de un proceso profundo de reactivación económica y constituirse como elemento central del desarrollo. Nos queda claro que los programas de focalización formarían parte de una estrategia de sobrevivencia de los pobres extremos, pero constituyen una estrategia temporal y sumamente limitada (Raczynski, 1999). El reto económico y social en el siglo XXI empieza para América Latina a partir de la búsqueda de la “Equidad, desarrollo y ciudadanía” como lo señala CEPAL, lo que implica una visión integrada de la problemática de superación de la pobreza.

Consecuentemente es preciso integrar una visión multidisciplinar a los problemas complejo del desarrollo y la pobreza, al tiempo que integrar los análisis macro sociales (de la política social en su conjunto) y micro sociales (comunitarios, locales, regionales). El diálogo necesario entre diversos especialistas, investigadores y ejecutores es entonces indispensable para poder aprehender en todas sus dimensiones la problemática. Ello obedece, precisamente a la ciudadanización de los procesos que conciernen a la definición, ejecución y evaluación de la política social.

En esta última reflexión conviene señalar que los artículos presentados durante el seminario y reunidos en esta obra, se insertan en los esfuerzos de evaluación de una política que ha mostrado ser novedosa desde varios puntos de vista. La evaluación ha implicado la discusión de las diversas corrientes teóricas que subyacen a los modelos y programas de política social; también ha partido de las experiencias regionales tanto en América Latina como en Asia; ha implicado la contrastación empírica de la operación del Progreso a partir de la experiencia personal y profesional de cada uno de los autores; y ha involucrado además un trabajo de campo que ha permitido introducir los microdatos a las tendencias que nos muestran las grandes tendencias macrosociales. Buena parte de la discusión generada en el Seminario presenta elementos de contraste y coincidencia con estudios que han surgido desde otros ámbitos y perspectivas (Ciesas, Progreso, 1998; Scott, 1999; Progreso 1999). Por tanto, constituye un esfuerzo valioso en cuanto a que ofrece elementos de discusión y propuesta que permitirán ir perfilando una mejor manera de intercambio en el diseño y evaluación de la Política Social en nuestro país.

Existe coincidencia en la mayoría de los autores al señalar la importancia de contar con un sistema de información pertinente y oportuna para la evaluación de los programas que vaya generando una fiscalización social y la vigilancia de su posible uso clientelar, especialmente en el contexto electoral como el que se avecina en nuestro país. Pero también, como una manera de lograr una mayor conciencia tanto de las posibilidades reales como de las limitaciones de los programas sociales.

Enfrentamos un enorme desafío: combatir la pobreza y mitigar la desigualdad a partir de políticas económicas (empleo y redistribución del ingreso) y a través de políticas sociales amplias (vivienda, educación, salud, seguridad social, protección del medio ambiente, integración regional) y focalizadas hacia los grupos más vulnerables (población rural, femenina, infantil, indígena...). Ante el rezago de la política social, requerimos de un esfuerzo permanente, una planeación anticipada y una voluntad política seria.

La realización de foros que favorezcan la discusión y análisis de los planteamientos y resultados de la política social, en los que participan tanto intelectuales y representantes de organizaciones civiles como servidores públicos, abre un espacio importante a la comprensión de los grandes problemas nacionales. Es un primer paso en la búsqueda responsable de alternativas de mediano y largo plazos que podrían servir de guía a la acción futura, lo que debe llenarnos de esperanza.

NOTAS

ⁱGallardo, R. Y J. Osorio (1998) (Coords.) Los Rostros de la Pobreza: El Debate. México: SEUIA – ITESO (3 vols.)

ⁱⁱPrograma Nacional de Solidaridad, que operó en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988 – 1994) como programa central de la Política Social que pretendió abocarse a las comunidades más marginadas del país, a partir de la organización de “comités de solidaridad” que orientaban la aplicación de la inversión pública en sus localidades.

ⁱⁱⁱDe aquí en adelante las referencias a las obras que contiene el volumen de Valencia (et. al.) (2000) se harán únicamente con mención de los nombres de los autores correspondientes.

Bibliografía

Banco Mundial (2000) Informe sobre el desarrollo mundial, 2000/1.
[Internet] www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty

CEPAL (Abril, 2000) Equidad, desarrollo y ciudadanía. Autor

CIESAS, PROGRESA (1998) Alivio a la Pobreza: Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación dentro de la política social. Memoria Del Seminario. México: Autores (Col. Textos Urgentes)

Dávila, E. y S. Levy (1999). Dispersión Poblacional y Pobreza. En: Solís y Villagómez (eds.) La Seguridad Social en México. México: FCE

Lerner, B. (1996) América Latina: Los Debates en Política Social, Desigualdad y Pobreza. México:Edit. Porrúa

Levy, S. (1999) Presentación sobre Políticas Públicas en el IV Seminario Política Social: Teorías vigentes para el combate a la pobreza. Zapopan, Jal. agosto 26-27

Nahmad, S., T., Carrasco y S. Sarmiento (1998) Acercamiento etnográfico y cultural sobre el impacto del programa Progresá en doce comunidades de seis estados de la República. En:CIESAS, PROGRESA. Alivio a la Pobreza: Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación dentro de la política social. Memoria Del Seminario. México: Autores (Col. Textos Urgentes)Pp. 62 – 113

PROGRESA (1999). Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Primeros Avances. México: Autor

Raczynski, D. (1999) La crisis de los viejos modelos de protección social en América latina. Nuevas alternativas para enfrentar la pobreza. En: Tockman, V.E. y G. O'Donnell (Comps.) Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos. Buenos Aires: Piados. Pp.171-202

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (1999). Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1999. Exposición de Motivos e Iniciativa de Decreto, IV, P. 1

Scott, J. (1998). Progresá, igualdad de oportunidades y dinámicas de la pobreza en México. En: CIESAS, PROGRESA. Alivio a la Pobreza: Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación dentro de la política social. Memoria Del Seminario. México: Autores (Col. Textos Urgentes)Pp. 40-61

_____ (1999). Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas. Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá): México. Estudio RIMISP-FAO. Informe Final. 2 de julio de 1999. Mimeo.

Valencia, E., M. Gendreau y A. Tepichín (2000) El dilema de la Política Social: Alternativas de Combate a la Pobreza. México: U de G., UIA – SF, UIA – GC, ITESO.