Progresa

Programa de Educación, Salud y Alimentación

Más oportunidades para las familias pobres

Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación

● IMPACTO A NIVEL COMUNITARIO ●

2000

Logros y retos: Una evaluación cualitativa de Progresa en México

Compiladores: Agustín Escobar Latapí y Mercedes González de la Rocha

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SUPERIORES EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL (CIESAS)

Citación sugerida: González de la Rocha, M., "Lo vigente y lo emergente: Tendencias recientes en la política social en México" en Logros y retos: Una evaluación cualitativa de Progresa en México, en *Más oportunidades para la familias pobres. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación.* (Impacto a nivel comunitario), México, df: Secretaría de Desarrollo Social, 2000.

Lo vigente y lo emergente: Tendencias recientes en la política social en México

Mercedes González de la Rocha[*]
CIESAS Occidente

La política social en México ha experimentado vaivenes y derroteros poco claros durante los últimos años. Aunque no podemos afirmar que los primeros tres años del sexenio Zedillista se caracterizaran por la inexistencia de una política social, si es válido decir que los esfuerzos por implementar una política social propia fueron casi nulos. La política social cayó en una especie de letargo y no fue sino hasta agosto de 1997, cuando el Presidente Zedillo anunció un programa de combate a la pobreza que, sin duda, sería el eje de la política social por lo que restaba del sexenio.

A Progresa, Programa de Educación, Salud y Alimentación, se le asoció en sus inicios -a través de comentarios de opinión en la prensa- con programas sociales anteriores. Mucho se le criticó por ser un poco más de lo mismo, por continuar en la línea de la "misma fábrica de burócratas voraces", por ser sólo una pálida respuesta a un fenómeno complejo y profundamente enraizado, y por retomar las propuestas anteriores de política social con la suma adicional de algunos elementos, a manera de "toque" personal. El comentario que aquí presento constituye un ejercicio de reflexión sobre la política social actual -y de manera especial sobre Progresa- a la luz de los paradigmas de política social en el contexto contemporáneo de América Latina. Un ejercicio así no es ocioso. Brinda los elementos para entender la política social en el marco de los modelos de economía política que se han implementado en los países latinoamericanos, lo que constituye un panorama útil para analizar programas específicos y ver más claramente los caminos que se seguirán para intentar atender las necesidades de la población.

Los distintos modelos de desarrollo están acompañados de modelos o paradigmas de política social igualmente diferentes. Según el modelo analítico de CEPAL[1], los paradigmas de política social -un paradigma vigente y uno

[*]Ponencia presentada en la sesión Social Justice and Political Change in Mexico, LASA98, Chicago, 24-26 de septiembre de 1998. Las opiniones y puntos de vista aquí expresados son responsabilidad única y exclusiva del autor. El CIESAS y Progresa no son responsables por el contenido de este documento.

[1] CEPAL (1995) "Modelos de Desarrollo, Papel del Estado y Políticas Sociales: nuevas tendencias en América Latina". LC/R.1575.

emergente- responden a las necesidades de los modelos económicos imperantes en la sociedad. Se trata de una construcción teórica que sienta las bases para evaluar la naturaleza de la política social en los diversos países y en épocas diversas y contrastantes. Su revisión permite observar que en el caso de México, y seguramente en el caso de otros países latinoamericanos, la política social se encuentra en un proceso de transición, de cambio y reestructuración entre ambos paradigmas. Pretendo aportar algunos elementos para desechar afirmaciones simplistas y para mostrar que el panorama de la política social en México es mucho más complejo que lo que usualmente se piensa.

La política social de Ernesto Zedillo ha sido una especie de híbrido paradigmático que no se ubica claramente en el paradigma vigente pero tampoco del todo en el paradigma emergente. El paradigma vigente nutrió el tipo de política social que la mayor parte de los países de América Latina implementaron durante el periodo de sustitución de importaciones. Dado que el motor económico era el mercado interno y los productos básicos eran los bienes manufacturados localmente, el énfasis social estaba puesto en la protección de los trabajadores asalariados, con frecuencia organizados en sindicatos con agendas reivindicativas, y en la creación y consolidación de los sectores medios, con la finalidad de asegurar la capacidad de compra de los bienes producidos a nivel nacional. El paradigma emergente, por otro lado, pone el acento en la inversión en el capital humano, en un contexto económico de mercados externos, y de bienes competitivos que incorporan el progreso técnico. Mientras que el Estado juega el papel de interventor, empresario y de agente "social" en el paradigma vigente, se convierte en regulador y en un agente "neo-social" en el paradigma emergente.

Según este modelo, los paradigmas pueden ser analizados con respecto a su institucionalidad, la lógica que guía las decisiones, la naturaleza del financiamiento, los objetivos buscados, los criterios con los cuales se asignan los apoyos, la población objetivo, el enfoque y los indicadores utilizados para medir los avances y los logros. Brevemente reviso estos elementos con la política social actual mexicana en mente.

Con respecto a la *institucionalidad*, la política social de Ernesto Zedillo se acerca más al paradigma vigente que al emergente. En el caso de México, el monopolio o cuasi monopolio del Estado continua como un rasgo fuerte a pesar de que otros sectores (subsectores estatales, privados, ONG's y la familia) se han constituido en actores cada vez más importantes. Igualmente, a pesar de que hay indicios de cambio hacia una mayor descentralización, la política social sigue siendo un "asunto de Estado" y no un (o varios) "asunto(s) de estados". Aunque la pluralidad ha empezado a ser un rasgo de la vida política y social mexicana,

ésta se ha dejado sentir en otras esferas y dimensiones de la vida nacional y no en el diseño e implementación de la política social. Con relación a la *lógica de las decisiones* tenemos un panorama igualmente permeado de características del paradigma vigente: se trata de una lógica burocrático-técnica, en donde imperan las estrategias macro y los recursos son asignados por el Estado a usuarios que no tienen mucha capacidad ni de proponer ni de elegir. Los rasgos del paradigma emergente (proyectos, asignaciones competitivas, licitaciones, usuarios que proponen) están ausentes. En términos del *financiamiento* aparece una mezcla interesante de rasgos. Por un lado, la política social mexicana se apega al paradigma vigente en tanto que el financiamiento proviene básicamente del Estado mismo. Los co-financiamientos son prácticamente inexistentes (la inversión de trabajo comunitario durante Solidaridad es un ejemplo de co-financiamiento), tanto por parte de sub-sectores como por parte de los beneficiarios. Sin embargo, Progresa tiene elementos del modelo emergente al ofrecer recursos vía becas educativas y suplementos alimenticios que los beneficiarios podrán usar más libremente en el mercado, a diferencia de lo que sucedía años atrás cuando el Estado entregaba bienes o servicios a la población sin dar lugar a alternativas (el subsidio a la oferta vs el subsidio a la demanda del modelo).

Los *objetivos* de la política social actual en México reúnen, de nuevo, elementos varios que no pueden fácilmente ser clasificados en uno u otro paradigma. El modelo vigente se inspira en una filosofía universalista, en la que se ofrece a todos por igual. El caso de la educación pública mexicana es paradigmático (vigente) por excelencia. El Estado ofrece servicios educativos gratuitos que benefician a quienes estén más capacitados para beneficiarse (no los más pobres, ciertamente). El modelo emergente, en cambio, se propone la atención desigual a quienes son socioeconómicamente desiguales. Tanto las becas educativas como los suplementos alimenticios de Progresa pueden ser vistos como los instrumentos para lograr un objetivo de política social emergente, lo mismo que el trato diferencial a las mujeres que el Programa postula. Los *criterios de asignación* y la *población objetivo* son, en la política social actual, claramente de carácter emergente: a diferencia del modelo vigente que postula la ampliación progresiva de la atención -de arriba hacia abajo- el modelo emergente, y en este caso Progresa Zedillista, plantea la necesidad de concentrarse en los más pobres y necesitados a través de la focalización. La idea es, según el modelo, identificar a los beneficiarios potenciales [los más pobres] y diseñar el programa con el objetivo de asegurar un impacto per capita elevado mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios. El *enfoque* de la política social es aparentemente también de naturaleza emergente porque no pone énfasis en la ampliación de la cobertura sino en producir un cambio en las condiciones de la población. Se trata de un enfoque que trata de medir el

impacto de la política social, para lo cual se requieren criterios de identificación y una metodología de evaluación de acuerdo con una línea base de diagnóstico y una línea de comparación.

El resultado de esta mezcla de rasgos es incierto. La política social de Zedillo fue una política desdibujada a pesar de la existencia de Progresa, precisamente porque se trata de un híbrido paradigmático. La pureza de los modelos se encuentra solamente en los modelos mismos, y es previsible que ningún caso concreto se encuentre totalmente libre de mezclas. Finalmente, la política social no puede ser re-inventada de un día al otro. La política social, *a la mexicana*, tiene una larga historia cargada de costumbres, intereses, lastres, modos y maneras y, lejos de operar en el vacío, está contextual e históricamente moldeada. Vale preguntarse por el peso diferencial que el contexto económico y el bagaje histórico tienen en la reconfiguración y en la reinvención de la política social en México. Pero es factible que ésta se perfile hacia el paradigma emergente, si quiere (y puede) ser congruente con el modelo económico actual.

En parte, la esencia de la política social mexicana actual va de la mano con los planteamientos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en tanto que "…sólo el mantenimiento de la estabilidad económica puede resolver los problemas sociales" (Iglesias, BID, 1991; citado por CEPAL 1995). Pero se aleja del planteamiento que postula el desarrollo social como resultado automático y directo de la recuperación de los equilibrios macro económicos, al reconocer que el Estado tiene que intervenir a través del diseño de una política social específicamente orientada a los más necesitados. Si eso no fuera así, Progresa no hubiera sido creado. Por supuesto, todos estamos atentos a los pasos de esta política social que se mueve en los espacios oscuros de la transición.

Sin detenerme a discutir si el paradigma emergente, hacia lo que parece dirigirse la política social en México, es de corte neo-liberal, neo-social o cualquier otro neo-logismo, me parece pertinente terminar este comentario con cuatro puntos que son, desde mi punto de vista, simples pero importantes:

1. La pobreza mexicana ha tenido una tendencia creciente, en magnitud y en intensidad, tanto en contextos rurales como en las ciudades. Progresa tiene, sin duda, un amplio espacio de trabajo. Sin embargo, tal como está planteado el Programa, las raíces profundas de la pobreza no serán tocadas ni se ha intentado incluir a los pobres urbanos que en números crecientes habitan nuestras caóticas ciudades. Los pobres necesitan y quieren trabajo, empleos decentemente remunerados, condiciones laborales estables y dignas. La gente no quiere limosnas, los pobres son pobres porque viven en contextos de exclusión laboral y de desigualdad social. Una política social digna de tal nombre y apellido debe, por fuerza, tomar en cuenta estos

problemas en toda su complejidad. El modelo económico actual es un modelo de exclusión: exclusión laboral, exclusión social de los jóvenes, ancianos, mujeres y niños. Este elemento de exclusión es el que está detrás de la política social que enfatiza la inversión en el capital humano [de unos cuantos], en personal capacitado que sea capaz de incorporarse a los nuevos puestos de trabajo [escasos, totalmente insuficientes, excluyentes de las mayorías].

2. No puede decirse que Zedillo haya improvisado su política social. Tanto sus discursos de campaña como las declaraciones durante los primeros meses de su mandato llevan los elementos que ahora encontramos en el Programa de Educación, Salud y Alimentación. Pero el hecho de que el Programa haya arrancado a la mitad del sexenio no le dio la oportunidad de desarrollar todo su potencial. El tiempo ha sido uno de los muchos obstáculos que el Progresa ha enfrentado, puesto que tres años son muy escasos para lograr los objetivos propuestos.

3. Me parece oportuno que al fin exista cierta sensibilidad en el gobierno para detectar y atacar la desigualdad de género que existe en casi todos los rincones de nuestra sociedad. La lucha en este campo es ardua y apenas comienza. La equidad de género no será alcanzada con Progresa ni con ningún otro programa similar, puesto que es una lucha que requiere de muchas trincheras y de muchos combatientes. Pero es alentador ver algunos indicios de que la desigualdad de género empieza a convertirse en un problema social y político.

4. Hacer de las mujeres las aliadas de Programa es, me parece, uno de los aciertos de la política social de este “medio sexenio”. Las mujeres han sido las “guardianas” de la salud, las que proporcionan atención y cuidados a la población masculina, infantil y a la creciente población de viejos. Las mujeres, en suma, son las “artesanas de la sobrevivencia”. El hecho de que la política social actual quiera hacerlas sus aliadas no es, quizás, una medida hacia la equidad de género (aunque puede serlo), pero si es una jugada atinada para que los recursos fluyan hacia quienes más lo necesitan. Pero las mujeres también son trabajadoras asalariadas y sus ingresos son cada vez más importantes para las economías familiares. Las mujeres necesitan empleos, centros de cuidado infantil, salarios que retribuyan su condición de *trabajadoras* y no se les castigue por el hecho de ser madres y esposas. Los ingresos femeninos -a diferencia de los masculinos- son ingresos familiares, son pesos y centavos que se convierten -casi tan pronto como llegan a las manos de las mujeres- en sopas, guisos, útiles escolares, zapatos y medicinas. Velar porque las mujeres sean capaces de continuar

con su papel de proveedoras, a través de su trabajo (con más empleos y mejores salarios) es también, desde mi punto de vista, un asunto de política social.