
*Política social, pobreza y focalización
Reflexiones en torno al programa de
educación, salud y alimentación**

— Emilio Duhau**

Introducción

Si se observa la propuesta del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) en el contexto de los programas aplicados en México para combatir la pobreza, resulta evidente que se trata de un programa de gran envergadura, el cual intenta basar una estrategia de combate a la pobreza en criterios y mecanismos de focalización fundamentados en un conjunto de características atribuibles al fenómeno de la pobreza y articulados con relativa claridad en función de tales características y la relación que guardan entre ellas. Por ello, la discusión de sus supuestos, sus criterios de focalización, sus objetivos, sus mecanismos y su aplicación, no sólo resulta de primordial interés en sí misma, sino que posee singular relevancia en términos del debate más amplio sobre las reformas al sistema de bienestar social y la orientación que debería imprimirse a las mismas.

Para situar el Progresá como programa focalizado en el combate a la pobreza extrema, es conveniente, desde mi punto de vista, adoptar como contexto la evolución de las principales ideas y objetivos que han orientado, desde los años '80, la reforma de las políticas y programas de bienestar social en América Latina y en México.

*Una primera versión de este trabajo fue presentada en el *IV Seminario de Política Social. Teorías vigentes para el combate a la pobreza*, Universidad de Guadalajara/Universidad Iberoamericana, Zapopan, Jalisco, 26 y 27 de agosto de 1999.

**Sociólogo y Doctor en Urbanismo. Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. Departamento de Sociología.

En esa perspectiva, en este trabajo comienzo por discutir brevemente lo que denomino el paradigma emergente de la política social en América Latina, y examino la influencia del mismo en las reformas operadas en México para a continuación analizar el Progreso en términos de sus principales supuestos, sus criterios de focalización y su lógica interna, para concluir con el planteamiento de algunas reflexiones críticas.

Los principios inspiradores de las reformas a los sistemas de bienestar social en América Latina

Si se observa en una perspectiva panorámica el debate sobre las políticas de bienestar social en América Latina, las reformas aplicadas en gran parte de los países latinoamericanos en distinta medida y en grados diversos según el área de que se trate, y las formulaciones explícitas de alternativas a los sistemas construidos en dichos países hasta los años '80, se advierte la fuerte influencia de un paradigma emergente¹ que puede ser sintetizado a través de cuatro principios básicos:

- 1) Las funciones de la política social (financiamiento, diseño, puesta en práctica, control) pueden separarse y ser llevadas a cabo por agentes no estatales (sectores filantrópico o voluntario, informal y empresarial). Esta participación de diversos agentes tendría entre sus principales ventajas la posibilidad de que los beneficiarios participaran en el diseño de los programas, y el hecho de que el sector privado tenga la capacidad de proporcionar servicios sociales a quienes pueden pagar por ellos, además de poder proporcionarlos bajo la modalidad de subrogación.
- 2) El Estado debe ser uno entre otros agentes que aportan recursos en el financiamiento de los servicios sociales, pues por una parte hay sectores sociales que están en condiciones de sufragarlos por sí mismos, y porque es conveniente que en general, teniendo en cuenta el principio de que "lo que no cuesta no se valora", los receptores de tales servicios aporten recursos en la medida de sus posibilidades (co-financiamiento), y se recuperen costos mediante la aplicación de tarifas.
- 3) Debe procurarse que, en la medida de lo posible, la competencia entre diferentes prestadores de servicios opere en la esfera del bienestar social de modo que los usuarios tengan posibilidades de elegir entre diversos prestadores. Para ello deben evitarse los monopolios, en particular los estatales. El supuesto que sostiene este principio está en las virtudes atribuidas a la competencia mercantil en la asignación de los recursos y la fijación de los precios: eficiencia, mejora en la calidad de los servicios y bienes producidos, y reducción de los costos.

4) Los recursos públicos aplicados en la esfera del bienestar social deben estar destinados fundamentalmente a cubrir las necesidades de quienes no están en condiciones de sufragar por sí mismos la satisfacción de las mismas, y deben ser aplicados respondiendo a los principios de: focalización (identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios), subsidio a la demanda (traducir en la medida de lo posible el subsidio en poder de compra), evaluación a través de la medición del efecto y no del gasto, prioridad a los más necesitados, y equidad (entendida como compensación de las desventajas, mediante el trato desigual a quienes son socialmente desiguales)².

Frente a los postulados subyacentes al paradigma previamente dominante - acceso universal y papel redistributivo de las políticas sociales-, los cuales desde luego fueron aplicados de modo parcial y muchas veces con resultados perversos, el nuevo paradigma los sustituye por diferenciación del acceso vía la privatización y la competencia, subsidio a la demanda, y focalización. A través de esta sustitución, la problemática de la política social tiende a ser acotada en términos de proporcionar las respuestas más adecuadas a dos preguntas: ¿quiénes y cómo deben ser asistidos por el Estado en el terreno de la cobertura de las necesidades básicas? ¿Cuál es la mejor forma de organizar la competencia mercantil en la esfera del bienestar social? (Duhau, 1997[a]).

Las reformas del sistema de bienestar social en México y la influencia del paradigma emergente

Obviamente, las reformas reales constituyen adaptaciones más o menos fragmentarias de los principios del paradigma emergente. Esto es muy claro en el caso de México, donde el inicio de la reorientación de la política social puede ser situado como parte de las respuestas estatales a la crisis de los años '80, y al mismo tiempo las instituciones y programas vigentes en la actualidad no han significado la completa sustitución del modelo que se fue conformando a partir de los años '40, sino una serie de ajustes y de medidas de racionalización administrativa y financiera. Esta racionalización ha ido acompañada en ciertos casos de la creación de nuevos programas y en otros de la reorientación de los preexistentes; y más específicamente, del desarrollo de programas destinados a combatir la pobreza, como en el caso del Progresá, en forma concomitante a una progresiva reducción hasta llegar a su eliminación de los mecanismos que implicaban la aplicación generalizada de subsidios basados en la oferta, la implementación de subsidios a la demanda, y la privatización parcial de la seguridad social. Veamos rápidamente las principales líneas de transformación en las áreas fundamentales.

En el campo de la vivienda, la creación en 1982 del Fondo de Habitaciones Populares (hoy en estado vegetativo) no sustituyó a las instituciones y programas preexistentes dirigidos a la población asalariada del sector formal, sino que vino

a complementarlos, al igual que el recientemente creado programa Vivah. Al mismo tiempo, los organismos basados en mecanismos solidarios, como el INFO-NAVIT y el FOVISSSTE, fueron objeto de una serie de reformas sucesivas que han desembocado en la actualidad en su conversión en organismos puramente financieros, los cuales otorgan crédito a sus derecho-habientes y financiamiento a promotores privados pero no intervienen en la producción y promoción habitacional.

En el terreno de la educación se ha sostenido el modelo de acceso universal y gratuito, al menos a nivel de la educación básica y media superior, al mismo tiempo que se establecieron mecanismos destinados a fortalecer la carrera magisterial, basados, al igual que los también establecidos en las universidades públicas, en la diferenciación salarial vía la evaluación del desempeño y las credenciales educativas. Por otro lado se amplió la definición de educación básica obligatoria para incorporar la secundaria, y ambas fueron objeto de un proceso de descentralización progresiva mediante la transferencia de recursos e infraestructura a los gobiernos estatales.

En la esfera de la salud, la incorporación a la Constitución del “derecho a la salud” fue traducida en el fortalecimiento de la llamada atención primaria o básica, al mismo tiempo que se fue descentralizando la prestación de los servicios de salud a la llamada “población abierta”. En este caso, la universalidad del acceso, fragmentada a través de los servicios de salud basados en la seguridad social y los servicios destinados a la población que no cuenta con ella, ha significado de hecho la institucionalización de un sistema dual, dentro del cual el subsistema destinado a atender a la población no asegurada opera en la práctica como un sistema para pobres (Duhau, 1997).

En lo que respecta a las instituciones de seguridad social, el aspecto sustantivo de las reformas recientes es el pasaje, vía la privatización del sistema provisional, de un sistema de reparto a otro de capitalización individual.

En el ámbito de la alimentación, la amplia red de regulaciones y empresas paraestatales organizadas en torno a la Comisión Nacional de Subsistencia Popular (Conasupo) fue progresivamente desmontada a partir del gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988)³: por un lado como parte del proceso de privatización de empresas públicas, y por otro en función de la eliminación de la aplicación generalizada de subsidios a la oferta a través del precio de productos básicos. De lo que fuera el sistema Conasupo restan, reformados, tres componentes destinados a la aplicación focalizada de subsidios: Diconsa, que opera tiendas para el abasto de productos básicos en áreas rurales; Liconsa, que administra un conjunto de plantas procesadoras y opera el Programa de Abasto Social de Leche; y Fidelist, que opera un muy mermado programa de distribución gratuita de tortilla⁴.

Por último cabe señalar que en la actual administración federal (1994-2000) se pusieron en marcha un conjunto de programas focalizados dirigidos fundamentalmente a zonas rurales, destinados a combatir la pobreza a través de la generación de empleos temporales y el desarrollo de microempresas (véase www.sedesol.gob.mx).

En resumen, considerada en sus tendencias generales, la reorientación del sistema de bienestar social en México iniciada en los años '80 se caracteriza por los siguientes rasgos: 1) un cierto grado de descentralización, en particular en el ámbito de la salud y la educación básica; 2) reforma financiera y operativa de la seguridad social y los fondos solidarios de vivienda, privatización parcial de la primera, e introducción todavía incipiente de mecanismos de apoyo directo a la demanda en la esfera de la vivienda; 3) eliminación virtualmente total de la aplicación generalizada de subsidios a la oferta de bienes y servicios básicos suministrados comercialmente; 4) desarrollo de nuevos programas focalizados en la atención de la pobreza, que en algunos casos, principalmente el Progresá, implican transferencias monetarias individualizadas que operan como subsidios a la demanda; 5) apelación generalizada en los programas focalizados en la pobreza a la co-responsabilidad de los beneficiarios y a la participación y organización de las comunidades correspondientes.

El Progresá en el marco de la evolución general del sistema de bienestar social

Veamos ahora cómo se ubica el Progresá dentro de esta evolución general. Comenzando por lo obvio, el Progresá es un programa focalizado en el combate a la pobreza extrema, en el que se combinan: mecanismos de complementación de los ingresos familiares (es decir, mecanismos que operan como subsidios a la demanda), mecanismos de apoyo nutricional, y prestación de servicios de salud y de educación para la salud; condicionados, en particular los primeros, al cumplimiento de responsabilidades definidas por parte de los beneficiarios.

De aquí se derivan una serie de dimensiones importantes del programa, que implican tanto una concepción del problema de la pobreza como del modo de combatirla.

Primero: si bien la diferenciación entre pobreza extrema y pobreza moderada se basa en el Progresá en el método de línea de pobreza (utilizando como parámetro la canasta normativa alimentaria definida en el marco de COPLAMAR, programa destinado a la atención de zonas marginadas entre 1976 y 1982), la lógica del programa se apoya en una hipótesis acerca de la diferencia entre ambos grados que no refiere a ingreso y satisfacción de necesidades, sino a las capacidades implícitas en ambas condiciones. Así, se asume en el caso de los pobres ex-

tremos que su condición implica la incapacidad de desplegar a plenitud sus capacidades productivas, de asumir riesgos, de hacer frente a externalidades negativas y de aprovechar las posibilidades que ofrecen las externalidades positivas. Los pobres moderados o “relativos”, en cambio, aunque experimentan diversas carencias, de acuerdo con la perspectiva adoptada por el Progreso pueden emerger de su condición por sí mismos en la medida que el entorno macroeconómico y macro-social proporcione las posibilidades para aprovechar su potencial. Por ello los primeros requieren de apoyos específicos (entre ellos, subsidios directos a la demanda), en tanto que los segundos no.

En segundo lugar, desde la perspectiva del Progreso la pobreza no es un problema de distribución del ingreso, sino de asignación adecuada de los recursos productivos. Dicho de otro modo, ello significa afirmar que la pobreza no se combate a través de mecanismos que busquen redistribuir el ingreso, sino de otros orientados a habilitar a los pobres (brindarles las oportunidades) para que puedan ser productivos.

Tercero, debido a lo anterior, los mecanismos de apoyo a los pobres no deben operar como un “des-incentivo” para el despliegue de las capacidades productivas. De este supuesto se deriva, como veremos más adelante, el monto máximo establecido para los apoyos en dinero.

Cuarto, la diferenciación entre pobreza extrema y pobreza moderada, junto con el énfasis en la “profundidad” de la pobreza, que de acuerdo con el método de diagnóstico utilizado es mayor en las áreas rurales, indica la necesidad de dar prioridad a dichas áreas, y en particular a las comunidades de menos de 500 habitantes. Es decir, el Progreso propone una doble focalización: sus destinatarios son los pobres extremos, y su secuencia de aplicación implica modalidades de focalización regional basadas en atender en primer término a familias en pobreza extrema que habitan en comunidades rurales de alto y muy alto grado de marginación.

Quinto, de acuerdo con el Progreso, en el círculo vicioso implicado en la pobreza extrema, las elevadas tasas de natalidad y las correspondientes familias numerosas constituyen un mecanismo que contribuye de modo decisivo a su reproducción, debido entre otras cosas a que, a nivel macroeconómico, contribuyen a aumentar la oferta de trabajo no calificado.

El problema de la definición de la población objetivo

Sin discutir por el momento estas premisas, creo que vale la pena detenerse brevemente, antes de pasar a analizar la lógica interna del Progreso, en la cuestión de los criterios y la metodología que este programa utiliza para definir la pobreza extrema y acotar la población objetivo.

Sin duda, cualesquiera sean los resultados del debate sobre el mejor método para definir el coeficiente, la profundidad y los niveles de pobreza, éstos no pueden zanjar por sí mismos ciertas cuestiones básicas implicadas en la pertinencia de acotar un universo de familias que presentan condiciones específicas, y la definición de los mecanismos adecuados para revertir dichas condiciones.

La cuestión fundamental consiste, con una perspectiva pragmática, primero en si estadísticamente existe un universo constituido por familias que, aunque sin duda distan de ser todas las familias pobres, muestran un comportamiento típico y combinado de un conjunto de variables sociodemográficas (ingreso per cápita, coeficiente de dependencia, situación nutricional y de salud, niveles de escolaridad, características, servicios y equipamiento de la vivienda) que configura una situación que la diferencia del resto de las familias, incluidas otras que también pueden ser clasificadas como pobres. Segundo, si tiene sentido y es válido otorgar prioridad y apoyar a través de mecanismos específicos a tales familias. Tercero, cuáles son las dimensiones de mayor peso en la situación de estas familias, y a través de qué mecanismos las mismas pueden ser revertidas en un plazo razonable y con un grado razonable de probabilidad de éxito.

En el primero de los planos mencionados, el estadístico, se requiere definir cuáles son las variables cruciales y qué combinaciones de valores de la mismas se considerarán para calificar una determinada familia dentro del universo. En el segundo, el valorativo, es necesario convenir si la atención al conjunto resultante constituye una prioridad social y debe ser objeto de un programa específico, en tanto, aún mejorando la distribución del ingreso y aplicando otras políticas sociales de corte universalista, esto no garantizaría por sí mismo la eliminación de la problemática que se pretende atender. En el tercero, el analítico, se requiere tener en cuenta el sustento hipotético y empírico de los mecanismos a incluir en ese programa, cuáles son las dimensiones determinantes en la situación típica definida, y cómo incidir en ellas eficazmente.

Así, creo que en el plano estadístico se requiere que los criterios sean claros, se apliquen de modo transparente, y estén determinados por una certeza razonable respecto de la pertinencia del punto de corte resultante en relación con los objetivos perseguidos.

En cuanto al plano valorativo, considero que no existe conocimiento científico alguno que permita fundamentar, por ejemplo, por qué debe existir un sistema de educación pública gratuita y por qué la educación básica además de gratuita debe ser obligatoria. Tampoco, por supuesto, que las familias pobres deben ser apoyadas a través de programas públicos específicos, y mucho menos si en particular debe establecerse un programa para apoyar a aquellas que a través de un procedimiento estadístico resultan clasificadas como en pobreza extrema. En todo caso -y creo que sin duda esto forma parte del análisis y del debate sobre un programa como el Progres- resulta común que subyazcan a la definición de las

políticas y los programas sociales, imputaciones causales que se pretenden resultado de razones teóricas empíricamente verificables pero en realidad derivan de razones prácticas; es decir, forman parte de una “doctrina”. Creo que este es el caso del Progresía en la medida en que se fundamenta en ciertos axiomas derivados de la teoría económica neoclásica, como por ejemplo: 1) “el sector público cuenta con recursos escasos para ser aplicados a programas sociales; por consiguiente, estos recursos deben ser aplicados de modo tal que tengan el mayor impacto económico y social con el menor costo posible”; 2) “lo anterior indica que debe darse prioridad a mejorar la productividad de las familias en pobreza extrema y la mejor manera de hacerlo es no pretender intervenir de modo directo en la distribución del ingreso y la asignación territorial y sectorial de los factores de la producción”⁵.

Por último, es quizás en el plano de las inferencias empíricas hipotéticamente fundamentadas -en el cual discutiré brevemente el Progresía a continuación- aquél en que resulta más viable llegar a ciertos acuerdos sin compartir necesariamente perspectivas valorativo-doctrinarias⁶, porque es en este plano en el que nos situamos cuando evaluamos una política o un programa social a partir de: 1) una cierta condición social definida (niños en edad escolar, familias encabezadas por madres solteras, población de la tercera edad, estudiantes universitarios... o familias en pobreza extrema); 2) ciertos objetivos definidos (aumentar la eficiencia terminal de la educación básica; que las madres solteras cuenten con los recursos necesarios para alimentar, vestir y educar adecuadamente a sus hijos; que los ancianos sin recursos y sin familia no caigan en la indigencia; que las familias en pobreza extrema cuenten con los recursos necesarios para alcanzar un nivel de nutrición adecuado, para atender su salud y para que sus hijos concluyan la educación básica, que son precisamente los objetivos fundamentales del Progresía).

El Progresía en el plano analítico-empírico

Desde mi punto de vista, el Progresía muestra en este terreno una lógica relativamente consistente si la problemática que pretende atender es interpretada (como es el caso) en términos de un comportamiento de las familias en pobreza extrema determinado exclusivamente por el cálculo económico racional que atribuye la teoría neoclásica a los actores económicos. Es en este marco que su diseño (carezco de elementos para hablar de su aplicación) resulta consistente con su conjunto articulado de objetivos, a saber: 1) mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación; 2) integrar las acciones; 3) buscar que las familias tengan recursos suficientes para que sus hijos completen la educación básica; 4) inducir la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los miembros de las familias en cuanto a la educación, salud y alimentación de niños y jóvenes; 5) promover la participación y el respaldo comunitarios (Sedesol, s/d: p. 39).

El diseño se apoya en un diagnóstico de las características de las familias en pobreza extrema consistente con la información estadística manejada en el documento programático, cuya fuente por lo demás no se hace explícita. Sin embargo, debe reconocerse que las características de las familias en pobreza extrema destacadas en el texto del Progresá coinciden también en buena medida con los hallazgos establecidos por estudiosos del tema que seguramente no comparten las premisas de este programa (véase por ej. Boltvinik, 1997[a]). A partir de estas características se desprende en forma consistente cómo integrar, dadas las premisas establecidas, un conjunto de apoyos articulados destinados a mejorar las condiciones de nutrición, de salud y de educación de las familias beneficiarias.

En lo que respecta a la lógica y articulación de los mecanismos de apoyo, creo que deben destacarse los siguientes aspectos:

- 1) El otorgamiento de apoyos monetarios apunta sobre todo a estimular, compensando los costos familiares estadísticamente imputables, la asistencia a la escuela y la culminación de la educación básica por parte de los menores de 18 años. Dentro de esto, proporciona un estímulo monetario adicional para inducir la permanencia en la escuela de las mujeres, en tanto supone que la discriminación que experimentan al interior del núcleo familiar determinaría una probabilidad significativamente mayor de que la abandonen antes que los varones. Sin embargo, cabe señalar que las razones atribuidas por el diagnóstico del Progresá al abandono más temprano de la escuela por parte de las mujeres, no necesariamente son las únicas ni las de mayor peso⁷.
- 2) En tanto que los recursos adicionales obtenidos a través de las becas educativas son libremente dispuestos por la familia, su otorgamiento se condiciona a la verificación de que los menores sean inscriptos en la escuela y registren como mínimo un 85% de asistencia. Un criterio que, al mismo tiempo que busca el “disciplinamiento” de las familias apoyadas, parece razonable en cuanto al objetivo buscado con el otorgamiento de las becas educativas.
- 3) Se pone el énfasis en la nutrición de los lactantes, los menores de cinco años y las mujeres embarazadas, y se prevén para ello apoyos en especie (complemento nutricional y servicios de salud). Este énfasis es justificado, razonablemente, en el carácter crucial que tiene una adecuada nutrición en los primeros años de vida, pero al mismo tiempo resulta obvio que la nutrición de las madres es atendida sólo en función de su papel en la reproducción biológica.
- 4) Se prevén mecanismos destinados a incrementar la capacidad familiar para mejorar la nutrición y el manejo de medidas de salubridad general y de salud a través de la educación para la salud de las madres, suponiendo, seguramente de modo correcto, que son éstas quienes representan el papel decisivo en los hábitos alimenticios al interior del núcleo familiar.

5) Tanto el tope máximo a los apoyos monetarios como el hecho de que las becas educativas sólo se apliquen a partir del tercer año de primaria, están concebidos para no establecer un “premio” a las familias numerosas, es decir, como mecanismos orientados a inducir el control de la natalidad. A este respecto, cabe observar que muy bien podrían tener el efecto contrario si el comportamiento de las mujeres en edad reproductiva no respondiera a la “racionalidad” económica supuesta en el Progres⁸.

6) Los apoyos en dinero y en especie, y los mecanismos diseñados para apoyar el mejoramiento de la salud general y la nutrición, de ser aplicados tal como se define en el diseño del programa, seguramente tendrán un efecto significativo en el mediano plazo, e incluso en el corto, en la educación de los niños y jóvenes y en la nutrición de los infantes de las familias beneficiadas por el programa⁹.

7) El criterio establecido de canalizar los apoyos monetarios a través de las mujeres a cargo del hogar parece en principio razonable, en tanto se supone que es mucho más probable que las mismas lo apliquen en rubros con un impacto positivo en el bienestar de la familia. Sin embargo, también podría operar como un elemento disruptivo, en tanto se trata de un mecanismo cuya aplicación deja de lado la opinión y las expectativas del varón jefe de familia, así como las pautas culturales que localmente y a nivel del núcleo doméstico pautan las relaciones de pareja.

8) En conjunto, los apoyos y mecanismos están definidos de modo tal que las transferencias monetarias implican autonomía de las familias beneficiarias en su utilización, y los apoyos en especie y mecanismos de control y supervisión implican la aplicación de un disciplinamiento que inevitablemente hace pensar en la idea de los “pobres merecedores” (*deserving poors*). En todo caso, resalta la consistencia en el propósito de que los apoyos monetarios no se transformen en dádivas otorgadas sin direccionalidad alguna. Por otro lado, cabe preguntarse si existe una forma alternativa de aplicar eficazmente un programa de la naturaleza del Progres^a.

9) El criterio de doble focalización aplicado -comunidades clasificadas como de muy alto y alto grado marginalidad y, dentro de ellas, otorgamiento de los apoyos a las familias en pobreza extrema que satisfagan determinados criterios de clasificación- puede convertirse en elemento de discordia en pequeñas comunidades en las cuales virtualmente todas las familias pueden ser consideradas en situación de pobreza¹⁰.

10) Por último, debe señalarse que si bien se plantea como parte intrínseca de la operación del programa la evaluación permanente en los distintos niveles en que usualmente ésta se realiza -metas, procesos y resultados- (Sulbrandt, 1997), hasta la fecha, si efectivamente tal evaluación se ha comenzado a realizar, los resultados de la misma no han sido difundidos públicamente.

Elementos para una valoración crítica

Para concluir presentaré a continuación algunos apuntes críticos que no tienen la pretensión de revisar exhaustivamente los supuestos y la lógica del Progresista, sino que se orientan a destacar algunos aspectos que considero particularmente relevantes en relación con la concepción que lo inspira y con sus objetivos intrínsecos.

La lógica del Progresista, sustentada en una pretendida distinción estricta entre pobres extremos y pobres moderados o relativos, reposa en el supuesto heroico de que estos últimos pueden superar por sí mismos su condición de pobreza en tanto las externalidades positivas generadas por la inversión en infraestructura y el establecimiento de regulaciones adecuadas les proporcionen oportunidades para desplegar su potencial productivo; es decir, en tanto se produzcan los resultados que, de acuerdo con sus voceros, la actual política económica habrá de producir espontáneamente. Desde mi punto de vista esto es manifiestamente falso, incluso independientemente de la capacidad que se atribuya a dicha política económica para promover el crecimiento. Empíricamente no existe ningún país en donde niveles mínimos de bienestar de los ciudadanos estén garantizados por la asignación de los recursos y la remuneración de los factores que el mercado espontáneamente produce, y existen claras evidencias de que la pobreza está al menos tan relacionada con el comportamiento de indicadores sociales que dependen en gran medida del acceso a bienes y servicios públicos como con el ingreso per cápita (véase De Geyndt, 1996).

La misma lógica del Progresista es una prueba de ello, dado que gran parte de su adecuada implementación descansa en la efectiva capacidad de proporcionar los servicios públicos de salud y de educación en la cantidad y la calidad requeridas. Es decir, el Progresista posee dos componentes fundamentales. El primero de ellos, consistente en el fortalecimiento del ingreso disponible por parte de la población objetivo, es de hecho el más fácil de aplicar. El segundo, en cambio, depende de la prestación de servicios públicos, y se presenta como un componente crítico que dista de estar garantizado en las condiciones en que se desenvuelven actualmente los servicios públicos de salud y educación: para que efectivamente lleguen en la cantidad y calidad adecuada a la población objetivo del Progresista, éstos requieren con seguridad un nivel muy superior de inversión pública, y probablemente una reforma radical. Por otro lado implican, quiérase o no, en la medida en que se brinden en igual cantidad y calidad para toda la población, un mecanismo redistributivo. En este sentido considero erróneo el supuesto del Progresista de que pueden existir políticas sociales eficaces que sean neutras respecto de la distribución del ingreso.

Al igual que la mayoría de los programas focalizados difundidos en América Latina desde los años '80 y diversos programas focalizados que se han venido aplicando en México (Programa de Abasto Social de Leche, Fondo de Habitacio-

nes Populares, Pronasol, programa de distribución gratuita de tortilla) tengan o no un carácter transitorio, el Progreso no está sustentado en una forma de acceso regulada por principios jurídicos, sino puramente administrativos. Es decir, su aplicación está basada en la definición programática de metas globales, la asignación de un monto dado de recursos y la definición de criterios de focalización, pero el acceso a los beneficios correspondientes constituye una posibilidad y no un derecho exigible (Duhau, 1997[a]: p. 204). Esto, como hemos intentado mostrarlo en otra parte (Duhau y Schteingart, 1999), tiene consecuencias decisivas respecto tanto de la continuidad como de la cobertura, de modo que basta con una simple decisión administrativa para que familias que estaban recibiendo un determinado beneficio dejen de recibirlo, aunque su condición social siga siendo la misma.

Los mecanismos y criterios aplicados para el otorgamiento de los apoyos del Progreso (tales como el monto máximo de los apoyos monetarios, que implica que en muchas familias beneficiarias no todos los niños y jóvenes que podrían obtener beca educativa la tendrán¹¹; los rangos de escolaridad dentro de los cuales se aplican las becas educativas; la canalización de los apoyos en dinero a través de las mujeres a cargo del hogar; la doble focalización) pueden muy bien inducir efectos y comportamientos considerablemente alejados de los esperados de acuerdo con los supuestos teóricos que orientan su aplicación, de modo que lo razonable sería proceder a su adecuación y modificación en función de los resultados observados en el proceso de implementación del programa.

El Progreso está diseñado como un programa destinado a mejorar las capacidades de los niños y jóvenes de las familias en pobreza extrema, pero deja de lado la problemática de la población adulta perteneciente a esas mismas familias. Es más: si efectivamente se cumplieran algunos de los supuestos que lo orientan, por ejemplo la probable emigración de los jóvenes que culminan la educación básica gracias al apoyo otorgado, bien podría ocurrir que la situación de los adultos resultara significativamente deteriorada una vez concluido el ciclo correspondiente a la terminación de la educación básica de los hijos.

Por otro lado, si bien el Progreso parece otorgar un lugar central a la mujer respecto de la superación de la situación de pobreza, el papel de la misma (sobre todo las madres de familia) es concebido de modo fundamentalmente instrumental en cuanto vehículo de reproducción biológica: el Progreso no contempla apoyos ni mecanismos destinados específicamente a influir positivamente en el bienestar y calidad de vida de la mujer adulta en cuanto sujeto por derecho propio.

Finalmente, cuando nos desplazamos de la discusión de los supuestos en los que el Progreso se sostiene a los requerimientos que se derivan de su propia lógica, conviene mencionar algunos aspectos que no quedan del todo claros en su formulación.

En el texto del Progresá se señala -diríamos que en congruencia con los principios que lo inspiran- que se trata de un programa que quiere evitar la conformación de una capa de pobres dependientes del apoyo gubernamental. Por consiguiente, se trata de proporcionar a las familias en pobreza extrema un conjunto de soportes que pueden ser decisivos en una etapa de su ciclo vital que corresponde a la crianza de los hijos en escolaridad básica, precisamente para proporcionarles los elementos que les permitan en un momento determinado prescindir de los apoyos. Sin embargo, no queda claro en la formulación en qué medida el programa proporcionará a estas familias un apoyo tan sostenido como lo requieran. Así, el documento programático señala que el mismo se proporcionará por un período de tres años, concluido el cual las familias beneficiarias “podrán” solicitar su reinscripción en el programa. Si convenimos que en el caso más favorable estas familias podrán mejorar sus niveles nutricionales y de salud en el mediano plazo, y que los hijos llegados a la adultez habrán obtenido una educación básica de “calidad” que los habilitará para desarrollar una vida más productiva y tener una iniciativa mayor que la que hubieran tenido de no haber sido beneficiarios del programa, entonces cuando menos deberían tener la posibilidad de ser beneficiarias del programa durante un lapso que permitiera cumplir estos objetivos; es decir, un buen número de años.

En todo caso, debería quedar claro que un programa de combate a la pobreza extrema como el Progresá sólo puede cumplir sus objetivos -y su eficacia ser genuinamente evaluada en función de los mismos- si se aplica con la continuidad necesaria tanto en relación con el ciclo vital de las familias beneficiadas como en la perspectiva temporal que da el reto de convertir a la pobreza extrema, una realidad socialmente dramática por la magnitud de la población afectada, en un fenómeno cuantitativamente marginal.

Una segunda dimensión que requiere ser discutida en la misma perspectiva es la de la ampliación progresiva de la cobertura del Progresá basada en la focalización territorial: atender en primer término a las comunidades rurales clasificadas como de alta y muy alta marginalidad. Si bien podemos conferir razonabilidad a la priorización de la pobreza rural, también existe una incidencia muy importante de la pobreza extrema en el medio urbano. Si aceptamos las cifras manejadas por el Progresá tanto en relación con la cobertura actual como con la incidencia de la pobreza extrema, una cobertura total de la población objetivo requeriría aproximadamente que la cobertura prevista por año de alrededor de dos millones trescientas mil familias se ampliara para atender a cuatro millones trescientas mil familias. En la perspectiva de pasar de la lógica de la procuración burocrática a la de la institucionalización del derecho de las familias en pobreza extrema al apoyo público, y teniendo en cuenta que es más fácil gestionar las prestaciones de servicios en contextos en los que existen los equipamientos y el personal requerido, no debería existir ningún obstáculo insuperable para ello.

Bibliografía

Boltvinik, Julio 1997 “Aspectos conceptuales y metodológicos en el estudio de la pobreza”, en Scheingart, M. (coord.) *Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México* (México: El Colegio de México).

Boltvinik, Julio 1997[a] “Perfil sociodemográfico de los pobres”, en Scheingart, M. (coord.) *Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México* (México: El Colegio de México).

De Geyndt, Willy 1996 *Social Development and Absolute Poverty in Asia and Latin America* (Washington: The World Bank) Technical Paper N° 328.

Duhau, Emilio 1997 “Evolución reciente del sistema público de salud y seguridad social”, en Scheingart, M. (coord.) *Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México* (México: El Colegio de México).

Duhau, Emilio 1997[a] “Las políticas sociales en América Latina: del universalismo fragmentado a la dualización”, en *Revista Mexicana de Sociología* (México) Año LIX, N° 2.

Duhau, Emilio y Scheingart, Martha 1999 “Nuevas orientaciones en las políticas sociales para los pobres en México y Colombia”, en Scheingart, M. (coord.) *Políticas sociales para los pobres en América Latina* (México: A. Porrúa /GURI).

Franco, Rolando 1997 “Los paradigmas de la política social en América Latina”, ponencia presentada en la *Conferencia Internacional sobre Pobreza y Exclusión Social* (San José, Costa Rica: UNESCO/Flacso/Universidad de Utrecht) 28 al 30 de enero de 1997.

Giddens, Anthony 1999 *La tercera vía* (Buenos Aires: Taurus).

Levy, Santiago 1991 “La pobreza en México”, en VV.AA. *La pobreza en México* (México: Fondo de Cultura Económica).

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL s/d *Progresas. Programa de Educación, Salud y Alimentación* (México: SEDESOL).

Sulbrand, José 1997 “La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales”, en Kliksberg, B. (comp.) *Pobreza. Un Tema Impostergable. Nuevas Respuestas a Nivel Mundial* (México: Fondo de Cultura Económica/ PNUD).

Notas

1 Así denomina Rolando Franco (1997) el paradigma que a partir de los años '80 ha venido inspirando buena parte de las reformas de los sistemas de bienestar social en América Latina. Adviértase que no todos los elementos presentes en este paradigma configuran, tomados aisladamente, un paradigma neoliberal. Por ejemplo, la descentralización en la prestación de los servicios sociales, la participación de agentes no estatales y la participación de los usuarios, son reivindicados también desde otras perspectivas que difícilmente podrían ser catalogadas como neoliberales. Por ejemplo, véase Giddens, 1999: cap. IV.

2 La enunciación de estos principios incorpora una síntesis de la confrontación que realiza R. Franco (1997) entre un paradigma “dominante” (el vigente hasta los años '70 en América Latina) y un paradigma “emergente”.

3 El día 7 de septiembre de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de liquidación de la CONASUPO.

4 Retomo aquí, con algunos cambios, lo planteado en un texto anterior (Duhau, 1997: pp. 194-197). En lo que respecta a los programas federales vigentes destinados a combatir la pobreza, puede consultarse la página www.sedesol.gob.mx.

5 Como lo demuestra la ponencia de Enrique Valencia presentada en el seminario de referencia, la alternativa seguida por el gobierno de México para enfrentar la crisis económica que estalló en 1995, que incluyó entre otras cosas un fuerte recorte del gasto público justificado por la insistencia a ultranza en sostener una meta draconiana respecto del nivel del déficit fiscal, dista de ser la única alternativa para mantener una economía de mercado “sana”.

6 Aunque, tal como indican las discusiones desarrolladas en el seminario en el que se presentó una primera versión de este texto, el conocimiento disponible sobre las familias en pobreza extrema parece distar de proporcionar elementos suficientes como para que se puedan prever con una razonable certeza los efectos familiares y sociales resultantes de la aplicación del tipo de mecanismos supuestos por el Progresá. En particular, varias de las intervenciones en dicho seminario se refirieron a los probables efectos disruptivos de mecanismos como la entrega de los apoyos en dinero a las mujeres amas de casa, o de que en una misma comunidad cuyos miembros en su conjunto pueden ser considerados como pobres ciertas familias reciban los apoyos del Progresá y otras no.

7 A lo largo del seminario de referencia, algunos(as) participantes comentaron que una de las razones por las que las niñas abandonan más tempranamente la escuela en áreas rurales es el temor a que en el trayecto a la misma sean objeto de ataques sexuales, o simplemente sean seducidas o “robadas”.

8 En este sentido también se trajeron a colación, a lo largo del seminario mencionado, conductas observadas que sin duda no se orientan de acuerdo con lo esperado en el texto programático del Progreso ni en el trabajo de Santiago Levy (1991).

9 Esto tiende a ser corroborado por la evaluación cuyos resultados presentó Agustín Escobar en el seminario de referencia.

10 Se trata de un aspecto que también fue mencionado por algunos de los participantes en el seminario.

11 En efecto, dado el monto máximo fijado para el total de apoyos monetarios (680 pesos a mediados de 1999) y los montos máximos fijados para las becas educativas, en muchas familias con más de tres hijos que cursen entre el tercer grado de primaria y el tercero de secundaria, alguno/s de los hijo/s/as no recibirán beca educativa, situación que puede generar serios problemas de inequidad/discriminación.