

ECONOMIA MORAL Hacia dónde va la Sedeso Julio Boltvinik

La Sedeso quiere moverse

HACE UN MES (6 de marzo) se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un decreto presidencial que modifica el nombre y parte del contenido del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), que ahora se llama oficialmente Programa de Desarrollo Humano Oportunidades¹. Por otra parte, esta semana se anunció el nombramiento de dos nuevos subsecretarios en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedeso). Rodolfo Tuirán fue nombrado subsecretario de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, y Miguel Székely, subsecretario de Prospectiva, Planeación y Evaluación.

Las corrientes en la Sedeso

DURANTE 2001 la Sedeso estuvo inmóvil. El 30 de noviembre de 2001 escribí en esta misma columna : "los programas en marcha en la Sedeso son la continuidad casi total del sexenio pasado". La pregunta que cabe hacerse es si los cambios que dan origen a Oportunidades y los nuevos nombramientos señalan un cambio importante o no. Para evaluar su significado conviene retomar la hipótesis que formulé en dicha columna. Esta postula la existencia de diferentes corrientes de política social en el seno del equipo de Fox. Por una parte, Santiago Levy ocupa una posición desde la cual sigue ejerciendo influencia importante en la política de salud y en la de lucha contra la pobreza. Por otra parte, el equipo de Sedeso lo integran muchos funcionarios que provienen de la Coparmex y que tienen una visión filantrópica empresarial de la política social. Los nombramientos en la segunda parte de 2001 de Rogelio Gómez Hermosillo en Progresá y de Cecilia Loría en Indeso (Instituto de Desarrollo Social), podrían significar la formación de una tercera corriente, que podríamos calificar de crítica. La existencia de esta corriente se ve reforzada por la declaración que Josefina Vázquez hizo en la reunión del PAN en Puerto Vallarta, en el sentido de que el Progresá carece de dimensión comunitaria. Una cuarta corriente estaría representada por algunos mandos medios (quizá sobre todo fuera de la ciudad de México) que podríamos llamar "de Solidaridad", porque defienden el enfoque de entonces ante el nuevo. Las tensiones entre estas cuatro corrientes determinarán de manera contradictoria el devenir de la política social. Hasta aquí la hipótesis planteada en noviembre.

Del Progresá a Oportunidades

EN PRIMER LUGAR, el cambio de nombre (motivado por la necesidad de que la población no lo siga identificando con el gobierno anterior) refleja en todo caso más lo que se quisiera que fuese el programa que lo que es realmente. Además, genera un problema de concordancia en la referencia breve si se quiere usar un artículo antes del sustantivo. Si antes se decía "el Progresá", ahora sonará muy mal decir "el Oportunidades". Tampoco se puede decir "las oportunidades" porque es *un* programa. Probablemente habrá que decir "el pro-oportunidades" o bien "Oportunidades" sin artículo.

LA SEDESO HA adoptado la concepción neoliberal según la cual la pobreza depende de las capacidades individuales y de las oportunidades que el mercado le ofrece al individuo (más la motivación y la voluntad para aprovechar esas oportunidades)². Según esta concepción, el nombre más adecuado para el programa en cuestión sería el de capacidades, donde está centrado el diseño del programa (aumentar los niveles educativos de la población, para lo cual se juzga indispensable mejorar su alimentación y su acceso a servicios de salud). El decreto que transforma el Progresá refleja esta concepción y muestra claramente que el meollo del programa son las capacidades y no las oportunidades. En el artículo segundo señala que el nuevo programa "promoverá estrategias y acciones intersectoriales para la educación, la salud, la alimentación, *así como para la coordinación* con otros programas sociales que fomenten el empleo, el ingreso y el ahorro de las familias en situación de pobreza extrema". Más adelante hace explícita la concepción referida al señalar: "de modo que el desarrollo de capacidades de las familias en extrema pobreza se complementa con la generación de oportunidades".

EL CARACTER EXOGENO del programa de las acciones relacionadas con el empleo y la generación de ingresos, sin embargo, se hace evidente en el último párrafo del mismo artículo segundo: "la coordinación del programa con otros programas no deberá implicar la transferencia de recursos de un programa a otro, sino

únicamente la vinculación de estrategias y acciones". Es decir, en el presupuesto del Pro-oportunidades no habrá recursos para empleo, crédito, etcétera, por lo que queda en duda si realmente se logrará esa vinculación, que dependerá de la buena voluntad.

LA EXPERIENCIA DE Coplamar sugiere que las coordinaciones de buena voluntad no funcionan. En los tres primeros años de su existencia (1977 a 1979), Coplamar formuló programas integrados de desarrollo para microrregiones marginadas y los acordó con otras dependencias gubernamentales. Al fin de cuentas, sin embargo, éstas no asignaron los recursos comprometidos. Los programas integrados se quedaron como bellos libros llenos de buenas intenciones. A partir de 1980 se creó un ramo presupuestal especial para Coplamar, a la que se le asignaron los recursos que podía entonces usar para "contratar" a otras dependencias para que llevasen a cabo las acciones. Sólo así se logró la coordinación institucional.

Derrota de Levy y seguidores

SANTIAGO LEVY Y la postura neoliberal en política social que él representa son, aparentemente, los derrotados con los cambios en el Progreso. Por una parte, porque el decreto hace evidente que la carencia de la dimensión comunitaria en el Progreso a que hizo referencia Vázquez Mota se quiere subsanar, aunque no se han explicitado los mecanismos para hacerlo. Para los neoliberales las comunidades no existen o son una rémora. En esta columna he insistido numerosas veces en que la focalización a hogares individuales de los beneficios del programa³ está rompiendo el tejido social de las comunidades, creando una nueva forma de segmentación social en las localidades entre hogares Progreso y no Progreso. Si la coordinación de la que se habla ahora va suponer que los hogares no Oportunidades van a quedar excluidos también de participar en los proyectos productivos y de empleo, esta exclusión social se verá agravada.

EN SEGUNDO LUGAR, y mucho más importante, la intención de incorporar la vertiente productiva al Pro-oportunidades, por lo que se refiere al medio rural significa una derrota conceptual para Santiago Levy y los neoliberales en general. Para ellos lo mejor que se puede hacer con los campesinos del país es provocar su emigración a las ciudades. Los consideran inviables como campesinos, porque creen que el país carece de ventajas competitivas en la agricultura de granos y que lo conveniente para el país es importar estos alimentos.

EN TERCER LUGAR, significa una derrota de Santiago Levy porque su poder dentro de Oportunidades ha sido muy menguado por los cambios instituidos en el decreto presidencial del 6 de marzo. En efecto, en primer lugar el IMSS (que dirige Levy) queda fuera del consejo del Pro-oportunidades. En segundo lugar, aunque sigue formando parte del comité técnico, el carácter de éste ha sido transformado de órgano directivo del programa a órgano de apoyo de la coordinación (artículo 11). Para dejar esto claro, se ha añadido como facultad del consejo la de revisar y modificar las decisiones del comité técnico.

Triunfo de la corriente crítica

EL TRIUNFO EN LAS modificaciones que han llevado al Pro-oportunidades puede anotarse, aparentemente, a la corriente crítica. El programa, al ampliar su campo de acción (con todas las dificultades anotadas), transformaría un programa que apuesta exclusivamente a superar la pobreza de los niños, renunciando a hacer algo por los adultos, a un programa de corte más integral que atiende la educación de los adultos y, al mismo tiempo, los apoya en actividades productivas. Sin embargo, es un triunfo a medias. El mecanismo de selección de beneficiarios individuales sigue intacto, a pesar de todos sus defectos y de sus graves consecuencias. Rogelio Gómez Hermosillo, Coordinador Nacional del Pro-oportunidades, ha dicho en varias ocasiones que en las localidades rurales se ha estado densificando el número de beneficiarios, reduciendo con ellos los excluidos. Pero no queda claro si esto supone la modificación de las reglas de inclusión o supone la inclusión de hogares que no cumplen con las reglas. La pregunta es si éste es el camino correcto para terminar con la división comunitaria causada por la focalización individualizada. Las actividades productivas, la educación de adultos, en síntesis, todo lo nuevo, quedó fuera presupuestalmente del programa. El riesgo, por tanto, es que quede en buenas intenciones.

Empate en los nombramientos

LOS NOMBRAMIENTOS DE subsecretarios que hizo Josefina Vázquez esta semana tienen en común el elevado nivel técnico. A diferencia de muchos de los nombramientos que hizo al tomar posesión de su cargo, los cuales recayeron en personas sin preparación técnica, ahora parece haber ocurrido lo contrario. Con ello sin

duda se eleva el nivel técnico de la Sedeso, lo cual debe saludarse. Sin embargo, en el caso de Rodolfo Tuirán, sus habilidades son realmente de demógrafo y no de planificador urbano o territorial. Rodolfo tiene una gran capacidad intelectual y tiene visión crítica de la sociedad. Seguramente aprenderá en el camino, siempre y cuando se rodee de personal experimentado en el tema. Su nombramiento debe considerarse una adición a la corriente crítica.

MIGUEL SZÉKELY ES un economista de las nuevas generaciones, que han sido formadas con visiones muy limitadas de la sociedad. Tiene las capacidades probadas para realizar análisis empíricos de la pobreza y de la distribución del ingreso y para asociar ambos con las condiciones generales de la economía. Viene de trabajar con Carlos Flores en Presidencia de la República y antes en el área social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En el primer informe de Vicente Fox se nota su mano en la redacción del primer apartado, denominado "Desarrollo social y humano". Parte de este texto lo analicé críticamente en esta columna el 14/09/2001. La Subsecretaría a su cargo mejora ampliamente sus capacidades (que eran casi nulas) con su nombramiento. Es admirador del diseño anterior del Progresá. Esto me consta porque en su oficina del BID, y con su participación activa, nos reunimos en octubre de 2000 Francisco Cantú (presidente de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados), Ricardo Govea y yo con el jefe del equipo de evaluación del IFPRI (International Food Policy Research Institute), Emmanuel Skoufias, y uno de los investigadores participantes, cuyo nombre no recuerdo ahora, para conocer de viva voz los resultados de la evaluación que realizaron del Progresá. Ahí quedó claro que Miguel Székely Pardo es un admirador profundo del diseño y funcionamiento del Progresá, lo que lo coloca como potencial opositor a los cambios que se le han introducido al transformarlo en Oportunidades. Su nombramiento debe considerarse una adición a la corriente neoliberal y cercana a las ideas de Santiago Levy.

UN EMPATE EN los dos nombramientos de la semana entre las dos corrientes principales. Sin embargo, mientras Tuirán estará muy alejado, por sus funciones, de los programas de lucha contra la pobreza, Székely estará en el centro, a cargo de la evaluación de los programas. Se percibe claramente que Josefina Vázquez, a pesar del indudable aprendizaje experimentado, no se decide plenamente por ninguna corriente y, por tanto, no queda claro que los importantes (aunque insuficientes) cambios en el Progresá no vayan a revertirse pronto.

jbolt@colmex.mx

1 Es muy extraño que en la papelería oficial de la Secretaría de Desarrollo Social, que tanto se preocupa por eliminar los nombres del pasado y acuñar nuevos, se siga usando el acrónimo Sedesol, cuya terminación fue acuñada durante el gobierno de Salinas para asociarlo con Solidaridad, el principal programa de la misma.

2 Aunque sus postulantes la ven como una concepción evidente e irrefutable, resulta totalmente inadecuada para explicar el aumento de la pobreza en México en los dos últimos decenios, cuando han venido aumentando las capacidades de la población y casi no hay desempleo abierto (es decir, más capacidades, más oportunidades y más pobreza). Es el mismo error de quienes postulan que la raíz única o principal de la pobreza es la baja productividad del trabajo. En ambos casos se desconoce que el mercado puede generar y genera pobreza, al llevar a la formación de salarios y precios que hundan en la pobreza a millones. Toda intervención en el mercado para evitar que se formen esos precios pauperizantes se considera una distorsión.

3 Para una crítica detallada del procedimiento, sumamente barroco e incorrecto en varios sentidos, de selección de beneficiarios del Progresá, véase Julio Boltvinik y Fernando Cortés, "La identificación de los pobres en el Progresá", en Enrique Valencia *et al.* (coords.), *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?*, UdeG, ITESO, Uia, 2000, pp. 31-61.