

Repensar la política social: avances, problemática y retos

INTRODUCCIÓN

El día 15 de abril de 2009 se llevó a cabo en la Casa de la Universidad de California, en la Ciudad de México, la mesa redonda Rendición de cuentas democrática y el futuro de la política social en México, organizada por el Centro de Estudios México-Estados Unidos en la Escuela de Estudios Internacionales y del Pacífico, Universidad de California en San Diego (UCSD). El objetivo de la mesa redonda fue discutir los avances, retos y perspectivas de la política social en México, y en ella participaron Rolando Cordera (Universidad Nacional Autónoma de México), Alberto Díaz-Cayeros (UCSD), Gerardo Esquivel (El Colegio de México), Beatriz Magaloni (Universidad de Stanford), John Scott (Centro de Investigación y Docencia Económicas) y Graciela Teruel (Universidad Iberoamericana). Gonzalo Hernández Licona, Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) fue moderador del encuentro.

En este documento se ofrece una síntesis de los temas discutidos en la mesa redonda, y que se presenta con el objetivo de informar el debate público en torno a la política social en México. Esta síntesis está organizada en cinco grandes temas: la eficacia y eficiencia de la política social; la necesidad de establecer sistemas de información adecuados para ejercer mejores controles gubernamentales y ciudadanos; el conflicto entre necesidades técnicas e incentivos electorales; la utilidad de las mediciones actuales y, finalmente, los retos de la política social en México.



¿Es eficiente y eficaz el gasto en política social?

Este tema presenta conclusiones contradictorias entre los panelistas. El gasto en política social no presenta los beneficios globales esperados, y es posible que los recursos destinados a gasto social pudieran ser destinados a otras áreas de mayor impacto. Sin embargo, existen avances importantes en algunos rubros.

“Los recursos que estamos dedicando a la política social no los estamos dedicando a la política económica. El crecimiento económico también es un tema importante y hay una decisión entre dedicar recursos a una política social con programas de dudoso o bajo impacto, y muchos de ellos regresivos, o usarlos en proyectos de inversión, infraestructura, etc.”

GERARDO ESQUIVEL

Al discutir el impacto de la política social en México, Teruel presenta cifras sobre la evolución de la pobreza para concluir que sí existe mayor rendición de cuentas, mejor medición del fenómeno y mayor movilidad económica entre los más pobres en México. Por ejemplo, 39% de los pobres alimentarios en 2002 siguieron siéndolo en 2005, pero 8% pasaron a pobreza de capacidades y 22% a pobreza de patrimonio. Es decir, desde su análisis el gasto en política social ha tenido beneficios reales para ciertos sectores de la población.

Sin embargo, Scott mantuvo una opinión menos optimista y contradice el hallazgo de Teruel, argumentando que la mezcla entre programas regresivos (redistribución hacia gente de mayores recursos) y progresivos (hacia los pobres) en México anulan de hecho los efectos global de la política social, de tal manera que el resultado final es una distribución plana, es decir, el más rico de México recibe en promedio el mismo gasto público que el más pobre. Asimismo, en términos his-

tóricos, el siglo XX ha sido el más desigual, y los esfuerzos recientes no han reducido la desigualdad histórica de manera significativa. Scott concedió que, como explicó Teruel, existe progreso importante, pero el nivel de pobreza en los estados rurales más pobres, que ronda el 60% en pobreza alimentaria, es similar al promedio nacional hace 50 años.

Por su parte, Magaloni previene que pueden existir explicaciones alternativas a la reducción de la pobreza que no necesariamente se están tomando en cuenta, como las remesas. Es decir, es posible que la reducción de la pobreza extrema que detalló Teruel sea en realidad un efecto de las remesas que mandan los inmigrantes mexicanos en los Estados Unidos, y no necesariamente producto de la política social en México.

Por su parte, para Esquivel el problema de destinar recursos a la política social es que dejan de dedicarse a otros rubros que también inciden en la pobreza, como por ejemplo fomento económico. Esto es relevante sobre todo si se considera la crítica de Scott, y obliga a replantearse el costo-efectividad del gasto social. Es decir ¿se van a dedicar los escasos recursos del gobierno a fomento económico o hacia programas sociales cuyo impacto es dudoso? En este sentido, Esquivel cuestionó el alcance de los avances presentados por Teruel.

“La mezcla de programas redistributivos regresivos y progresivos anula el efecto redistributivo, de manera que el más rico en México recibe en promedio lo mismo en gasto público que el más pobre en México, aunque por supuesto por vías distintas”

JOHN SCOTT

Creación de sistemas de información en materia de política social

El segundo tema tratado tiene que ver con los sistemas de generación, recopilación y análisis de información sobre la política social en México. La información es un insumo básico para la creación de políticas públicas efectivas, y para una rendición de cuentas real de cara a la ciudadanía y entre los poderes del Estado.

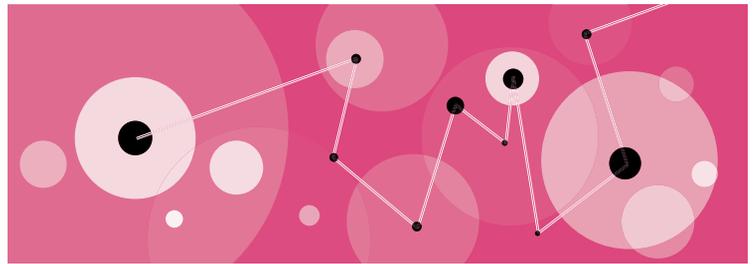
En relación con esto, Cordera critica la democracia mexicana, y apunta la necesidad de admitir que no existe un sistema de información pública que forme el contexto de exigencia propio de la rendición de cuentas. Desde su punto de vista, debemos exigir responsabilidad pública a los órganos de información como el CONEVAL, al Congreso y sus comisiones respectivas, y sobre todo a la Auditoría Superior de la Federación, que puede ser un instrumento que con ayuda del CONEVAL genere un marco institucional adecuado para la rendición de cuentas en materia de política social. La creciente descentralización que vive el país ha generado actores locales -especialmente los gobernadores- con una alta capacidad de disputa política, muy hostil. Esta descentralización debe repensarse para generar un orden federal democrático que coadyuve a la planeación y ejecución de la política social. También subraya que los partidos políticos deben incluir en el debate público sus proyectos de política social.

Teruel respondió a la crítica de Cordera poniendo como ejemplo el Índice de Rezago Social a nivel municipal y mapas de pobreza que permiten jerarquizar y planear políticas sociales de manera más efectiva, focalizando mejor los recursos, aunque admitió que de acuerdo con las cifras oficiales, la reducción de la pobreza urbana se ha desacelerado. Finalmente, hizo notar que este problema solamente pudo ser detectado con sistemas de información más eficaces.

Retomando la crítica de Cordera a la descentralización en México, Magaloni afirmó que los estados juegan un papel cada vez

“Debemos admitir que no tenemos un buen sistema de información pública y comunicación social, que forme el contexto de exigencia de todo proceso de rendición de cuentas”

ROLANDO CORDERA



más importante en términos de gasto social, pero no sabemos cómo se gasta nuestro dinero. Los gobernadores luchan por obtener recursos para mantener sus maquinarias electorales, y la falta de información a nivel local inhibe la rendición de cuentas de cara a la ciudadanía. Esto es relevante para la política social porque los programas sociales (a excepción quizás de Oportunidades) son altamente manipulables por los gobernadores. Nuevamente, la necesidad de un sistema de información más eficiente y comprehensivo ayudaría a fortalecer la rendición de cuentas de cara a la ciudadanía.

Finalmente, Díaz-Cayeros coincidió con Cordera y Magaloni en que los sistemas de información deben también usarse para asignar clara responsabilidad política a los partidos políticos que propongan por ejemplo proyectos de vivienda, de proyectos productivos o transferencias condicionadas. Esta claridad permitiría una mejor rendición de cuentas, y serviría también para asignar responsabilidades (positivas o negativas) a las autoridades municipales, estatales o federales que implementen dichos programas.

El choque entre la política y la técnica: un dilema presente

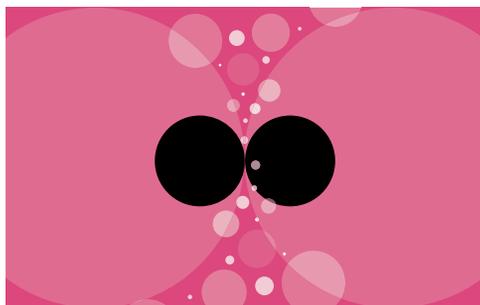
Otro tema relevante para la política social en México tiene que ver con el uso de programas sociales para fines políticos. Existe un conflicto fundamental que se genera al utilizar criterios técnicos para diseñar políticas públicas que los gobiernos usan como instrumentos de apoyo electoral. Dichos criterios técnicos no le gustan a los gobernantes porque atan sus manos para aplicar los programas sociales con objetivos electorales. Sin embargo, un resultado central del debate en este rubro fue una crítica al tabú que existe en México de que los políticos obtengan beneficios electorales por políticas públicas bien hechas. En la medida que desaparezca este tabú, podrá alinearse el interés de los políticos de usar con fines electorales programas sociales bien diseñados.

A manera de comentario general, Cordera hizo hincapié en el desorden democrático que genera la reciente pluralidad política en

México, y en el efecto que esto genera en la política social. Aunado a esto, los problemas presupuestales generan grandes presiones a la política social, sobre todo después del despido de los excedentes petroleros durante el sexenio de Fox. Estos problemas presupuestales tienen valor electoral porque los programas sociales transfieren recursos directamente a los electores.

Magaloni criticó el trasfondo de esta idea porque no existe, en principio, una contradicción real entre políticas públicas bien diseñadas y beneficios electorales para los políticos. A manera de ejemplo, habló de una investigación suya reciente (junto con Díaz-Cayeros y Federico Estévez del ITAM) en la que determinan que en términos de bienestar, los programas clientelares no rinden frutos, pero en términos de votos pagan mucho. Sin embargo, agrega que los programas bien diseñados también tienen altos beneficios electorales: Oportunidades paga, y paga bien, al partido que esté en el poder. Esto abre una ventana real de oportunidad para rebasar el dilema entre políticas públicas eficientes y ganancias electorales.

En este mismo sentido, Díaz-Cayeros apunta que la razón oficial para mantener programas sociales federales, a pesar de cambios ideológicos en el gobierno, es que han tenido resultados espectaculares; sin embargo, no hay que perder de vista que la continuidad puede explicarse porque existen pagos electorales. Conviene discutir en qué medida los programas sociales generan pagos políticos clientelares, o pagos legítimos de una ciudadanía que percibe efectos benéficos. Debemos sobreponernos a la idea de que todo efecto político es clientelar por definición, y reconocer que la información veraz sobre programas sociales puede echar a andar incentivos electorales positivos. Esto se relaciona con el tema anterior de sistemas de información eficientes.



“La competencia política ha generado incentivos para que los políticos traten de servir mejor a los pobres, que antes no eran electores sino clientes. Hay una lucha feroz entre los gobernadores por obtener recursos y por diseñar políticas clientelares que les permitan mantener sus maquinarias políticas locales”

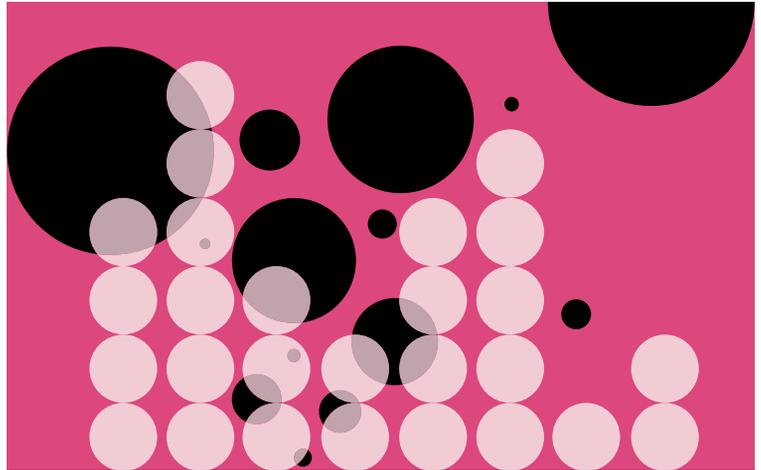
BEATRIZ MAGALONI

¿Se está midiendo lo correcto?

Parte fundamental de pensar la política social en México tiene que ver con evaluar si lo que se está midiendo es adecuado o no. Por supuesto, la pregunta siguiente es ¿adecuado para qué fines? En términos generales los ponentes coincidieron en que hay avances en la forma de medir y en el alcance de lo medido, pero algunos consideraron que es necesario extender los indicadores existentes para presentar un balance más comprehensivo de la situación.

Para Teruel, la larga tradición de programas sociales en México contrasta con la ausencia de rendición de cuentas y de evaluación de impacto. El CONEVAL es un esfuerzo por institucionalizar el proceso de evaluación, que resuelve un problema de diversidad de medidas sobre la pobreza, y que permite tener cifras oficiales. Otro avance substancial respecto de prácticas pasadas ha sido descomponer la pobreza en tres niveles: pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio. Finalmente, en términos de medición, la pobreza se entiende desde un perspectiva multidimensional: no solamente se mide pobreza como tal, sino también su relación con educación, salud, seguridad social, vivienda y servicios básicos, alimentación, etc.

En contraste, Díaz-Cayeros recuerda que las evaluaciones de Oportunidades se enfocan, por ejemplo, en años de escolaridad ganados, medidas antropométricas diversas y mortalidad infantil. No se están examinando medidas alternativas que quizás presenten un panorama más comprehensivo del impacto de



“Sí existen mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas; hay resultados. Las evaluaciones del Coneval pueden nutrir el diseño y la mejora de los programas sociales, como ya lo hizo en el caso del programa Oportunidades. Tenemos un reto muy importante de construir programas nuevos, sobre todo en zonas urbanas”

GRACIELA TERUEL

los programas sociales. Esquivel abundó en este tema, cuestionando incluso el uso de años extra de educación como indicador de éxito de algunos programas sociales, dado que no se ha evaluado de fondo la calidad de la educación y su impacto en el mercado laboral.

“Debemos tomar en serio la idea de que cualquier efecto político de una política pública es, por definición, clientelar. Tenemos que sobreponernos a esa idea. Si hay información veraz, un efecto político quiere decir que los electores están respondiendo a los incentivos electorales que tienen”

ALBERTO DÍAZ-CAYEROS

Los retos de la política social en México

Finalmente, los panelistas abordaron los retos de la política social en México, que van desde temas específicos de política pública hasta un replanteamiento general de la utilidad del gasto social.

Para Cordera la prioridad debe ser el establecimiento de sistemas de información adecuados, que permitan coordinar a las instituciones oficiales en un esfuerzo mayor por establecer controles internos, y que permitan a la ciudadanía ejercer un control social más efectivo para echar a andar el proceso político-institucional que llamamos rendición de cuentas.

Teruel explica cómo la reducción de la pobreza urbana se ha desacelerado, y por lo tanto debe replantearse la focalización en zonas urbanas para llegar a las familias más pobres.

Por su parte, Scott considera que existe un gran reto en aprovechar el caudal de evaluaciones y convertirlas en modificaciones a los programas existentes, pero coincide con Magaloni en que estas modificaciones están sujetas a tiempos y coyunturas políticas. Es decir, hay que enfocarse en tratar de entender cómo pueden acoplarse la coyuntura política y las evaluaciones de programas sociales en acciones de gobierno efectivas.

Para Magaloni, la política social en México debe enfocarse en la innovación institucional, y aprovechar las experiencias de otros países que han dado pasos significativos en esta materia, como por ejemplo en Brasil, India e Indonesia, que han implementado proyectos innovadores, como por ejemplo auditorías aleatorias para detectar y combatir la corrupción en diferentes niveles de gobierno.

De manera más general, Esquivel propone replantear la política social en su conjunto, con una lógica integradora. Las evaluaciones que se han realizado concluyen que existen muchos programas de bajo impacto, y existen programas que deberían incluso ser eliminados. Asimismo, concluye que una discusión realista de la política social debe hacerse de manera paralela a una discusión de la política fiscal, para entender no sola-

mente cómo gastar mejor los recursos que ya tenemos, sino cómo obtener más.

Finalmente, Díaz-Cayeros consideró necesario cuestionar el objetivo de Progreso-Oportunidades, que consiste en terminar con la transmisión intergeneracional de la pobreza. Esto es, se enfoca en reducir la pobreza transmitida de padres a hijos, y se deja de lado la generación adulta actual, con lo que se generan por lo menos problemas éticos. Además, los programas de transferencias directas a las personas (a cambio de por ejemplo mandar a sus hijos a la escuela) no necesariamente implica la creación de infraestructura, por lo que podrían ser soluciones ineficaces en el largo plazo.

En conclusión, México debe asimilar la experiencia de otros países para enfocarse en la innovación institucional, y debe dejar de debatir solamente cómo medir lo que ya se hace. La discusión pública sobre qué elementos de la política social funcionan y cuáles no debe enmarcarse dentro de una discusión más amplia de tipo fiscal. Asimismo, hay que repensar la preeminencia que tiene Oportunidades como el programa estrella de la política social mexicana. Finalmente, es fundamental que los actores políticos y la ciudadanía modifiquen prejuicios sobre la asepsia electoral de las políticas públicas, para alinear los incentivos de políticos y técnicos en la consecución de programas efectivos que reditúan en beneficios electorales.

Relatoría elaborada por Alexander Ruiz Euler, estudiante doctoral en la Universidad de California en San Diego.

La elaboración y difusión de este material contó con la colaboración de la Fundación Este País, comprometida en apoyar la difusión de las discusiones sobre política social en México para ampliar el debate en la materia.

FUNDACIÓN
Este País
CONOCIMIENTO ÚTIL