



VOTOS

DE POBREZA

UNIDIVERSIDAD REVISTA DE PENSAMIENTO Y CULTURA DE LA BUAP • AÑO 2 • Número 7 • mayo • julio • 2012 • \$ 20



Yo no estimo tesoros ni riquezas,
y así, siempre me causa más contento
poner riquezas en mi entendimiento
que no mi entendimiento en las riquezas

— *Francisco de Quevedo*
La Grasa



Contraste entre los paradigmas de política social Una visión crítica

Julio Boltvinik

I. El paradigma de política social esbozado en el Distrito Federal

Aunque de manera semiconciente, incompleta y titubeante, se ha estado esbozando en el DF un modelo de política social que (en parte) se puede caracterizar por los principios que fueron incorporados explícitamente en la Ley de Desarrollo Social del DF (LDS) y por la definición del objeto de la Ley (Art. 1), que consiste, entre otras cosas, en:

I. Cumplir, en el marco de las atribuciones de la Administración Pública del Distrito Federal, con la responsabilidad social del Estado y asumir plenamente las obligaciones constitucionales en materia social para que la ciudadanía pueda gozar de sus derechos sociales universales;

II. Promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales universales de los habitantes del Distrito Federal en particular en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social;

III. Disminuir la desigualdad social en sus diversas formas, derivada de la desigual distribución de la riqueza, los bienes

y los servicios, entre los individuos, grupos sociales y ámbitos territoriales;

IV. Integrar las políticas y programas contra la pobreza en el marco de las políticas contra la desigualdad social;

IX. Contribuir a construir una sociedad con pleno goce de sus derechos económicos, sociales y culturales, y

XIII. Coadyuvar al reconocimiento y ejercicio del derecho a la ciudad;

Los tres principios centrales, que expresan de otra manera lo ya contenido en lo que precede, son la *universalidad*, el fortalecimiento de la ciudadanía a través de un *enfoque de derechos y la lucha contra la desigualdad*. Las ideas centrales en torno a los dos primeros principios son a) la política social se dirige a todos y no sólo a los pobres extremos como en el modelo neoliberal: "La política de desarrollo social está destinada para todos los habitantes de la ciudad..." (principio universalidad, LDS, Art. 4-I); b) el mismo principio añade: "...y tiene por propósito el acceso de todos y todas al ejercicio de los derechos sociales, al uso y disfrute de los bienes urbanos y a una creciente calidad de vida para el conjunto de los habitantes". El enfoque de derechos queda reforzado en el Principio IX, *Exigibilidad*, que establece (con mucha ambigüedad) que los derechos "serán progresivamente exigibles" pero lo condiciona a la "disposición presupuestal

Ilustraciones de Daniel Alcaía



con que se cuente”. Con ello se pone en evidencia que hizo falta añadir un principio más: el de la no subordinación de la responsabilidad social del Estado a la política fiscal, sino que ésta debe perseguir la recaudación necesaria que las metas de la política social requiera. Así se entendió al formular algunos de los derechos específicos, como el de la pensión alimentaria. En efecto, al establecer este derecho, se estipuló que:

Artículo 2. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal *deberá incluir* en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, *la asignación que garantice, efectivamente, el derecho a la pensión alimentaria a todos los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal.*

Artículo 3. *La Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberá aprobar, en el Decreto de Presupuesto anual, el monto suficiente para hacer efectivo el derecho a la pensión alimentaria.*

Nótese el agudo contraste. Mientras el Principio de exigibilidad queda condicionado (subordinado) a la “disposición presupuestal con que se cuente”, la “Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de sesenta y ocho años, residentes en el Distrito Federal” impone la obligación absoluta de cumplir con el Derecho para todos los adultos mayores de esa edad, de manera que la disposición presupuestal se convierte en

una variable de política y deja de ser una constante dada (casi por fuerzas naturales o divinas).

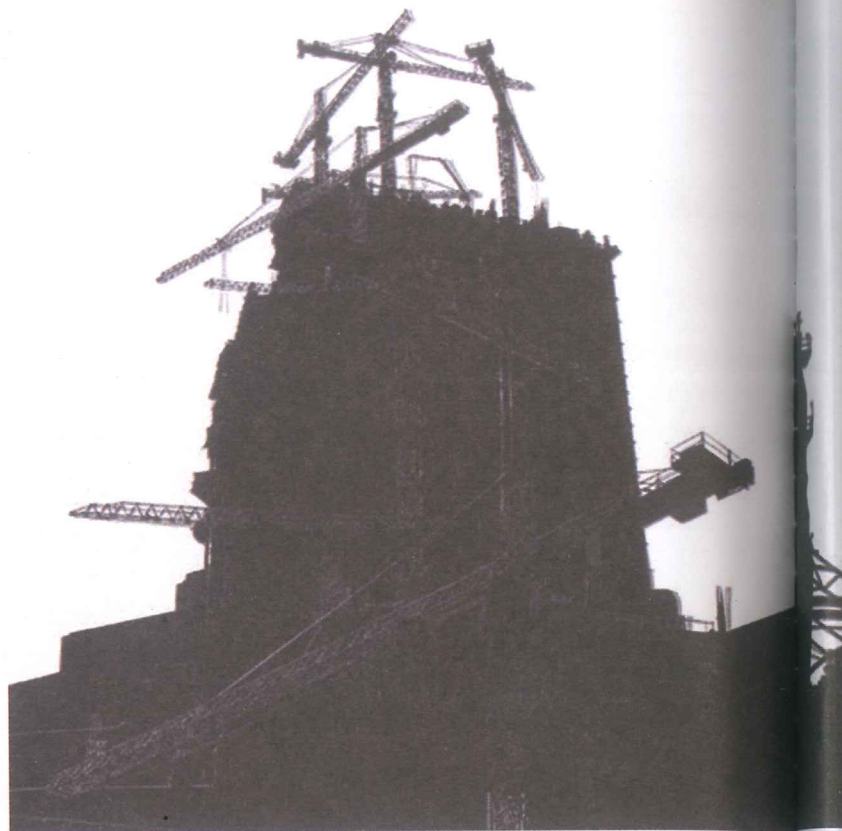
Los cuatro siguientes principios (*Igualdad, Equidad de Género, Equidad Social y Justicia Distributiva*) marcan la postura de la política social respecto a la equidad y la desigualdad. La igualdad se identifica como el “objetivo principal del desarrollo social” en agudo contraste con las políticas neoliberales que (al menos en los hechos, no necesariamente en la retórica) no tocan la desigualdad y sólo buscan paliar la pobreza extrema. Por ello es muy importante la fracción IV del Art. I al enmarcar la política de lucha contra la pobreza en la política contra la desigualdad.

Hagamos aquí un paréntesis para introducir el concepto de igualdad de oportunidades. En la ideología neoliberal la igualdad buscada es sólo la *igualdad de oportunidades*, nunca la de resultados, mientras que como se aprecia, la LDS apunta a la igualdad de resultados o, por lo menos, a disminuir la desigualdad de resultados. En su hermoso y pequeño libro *Why Not Socialism?* (Princeton University Press, 2009: 14), Gerald A. Cohen distingue tres tipos de igualdad de oportunidades: *a) la igualdad burguesa de oportunidades, que elimina restricciones de estatus socialmente construidas,*



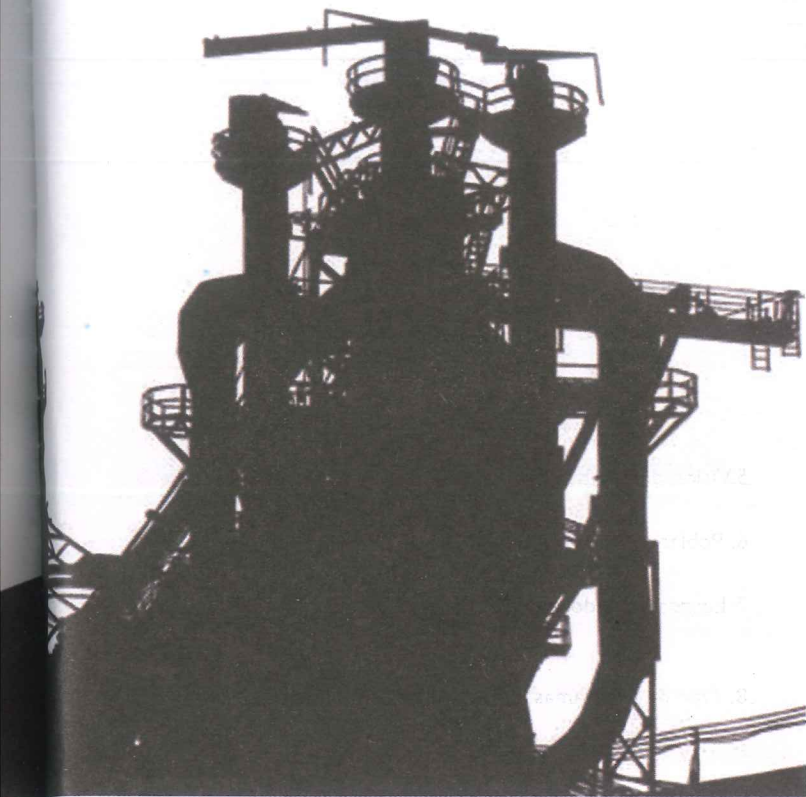
formales e informales. Esta forma de igualdad de oportunidades, en síntesis, amplía las oportunidades de las personas eliminando restricciones impuestas por la asignación de derechos y por las percepciones sociales fanáticas y prejuiciosas. Podríamos interpretar a Cohen diciendo que, sobre todo, busca eliminar la discriminación formal e informal; b) la igualdad de oportunidades liberal de izquierda va más allá: contra los efectos constrictivos de las circunstancias sociales, de nacimiento y crianza que constriñen no al asignar un estatus inferior a sus víctimas, pero de todas maneras llevándolos a trabajar y vivir bajo desventajas sustanciales. Si la igualdad de oportunidades liberal de izquierda se lograra plenamente los destinos de las personas dependerían de sus talentos natos y de sus decisiones pero ya no de sus antecedentes sociales. Las políticas que se implementan para buscar tal igualdad incluyen programas educativos que buscan que los niños de ambientes familiares carenciados empiecen al mismo nivel que los demás (*head-start education*: educación sin desventajas iniciales; como el nombre de un programa federal anunciaba: *arranque parejo en la vida*). Según Cohen, este tipo de igualdad de oportunidades corrige las desventajas sociales pero no las desventajas natas o de nacimiento; c) la igualdad socialista de oportunidades trata las diferencias de nacimiento como una fuente adicional de injusticia, pues al igual que las diferencias de antecedentes sociales no son resultado de la libre elección. Por tanto, esta forma de igualdad de oportunidades busca corregir

todas las desventajas no elegidas por las cuales las personas no se pueden considerar responsables. Cohen dice que cuando prevalece la igualdad socialista de oportunidades las diferencias de resultados reflejan sólo diferencias de gustos y elección, no diferencias en capacidades y poderes naturales y sociales. En toda la tipología no veo dónde se corrigen las diferencias de propiedad heredadas o las ventajas derivadas de la riqueza familiar. Si vía la igualdad liberal de izquierda logramos que Pedro, un joven de familia muy pobre, se gradúe de médico en condiciones semejantes de conocimientos y habilidades a la de los provenientes de la clase media y alta, no es verdad que logremos que las diferencias de resultados reflejen sólo las diferencias de gustos y elección: mientras algunos compañeros graduados abrirán, con el apoyo familiar, consultorios en la zona exclusiva de la ciudad; Pedro tendrá que conformarse, en el mejor de los casos, de trabajar como médico asalariado en los servicios públicos de salud. La presentación de Cohen hace suponer que las oportunidades existentes en este mundo son sólo como trabajador asalariado. A pesar de este defecto, la tipología podrá ayudarnos a explorar el sentido profundo del concepto de igualdad.



La idea de igualdad no se queda, en la LDS, en abstracto sino que se operacionaliza como “mejora continua en la distribución de la riqueza, el ingreso y la propiedad” y como “abatimiento de las grandes diferencias entre personas, familias, grupos sociales y ámbitos territoriales”. Sin embargo, es éste probablemente el principio que menos se ha aplicado y respecto del cual las facultades e instrumentos de política de los que puede disponer legalmente el GDF resultan totalmente insuficientes. Los instrumentos con los que sí se cuenta, como algunos impuestos y tarifas no se han hecho suficientemente progresivos como para tener un efecto significativo en la desigualdad. La reciente eliminación (casi total) del impuesto a la tenencia de automóviles (excepto los muy lujosos) apunta, además, en sentido inverso, pues éste era un impuesto progresivo.

Analicemos los siguientes tres principios con base en la tipología de Cohen. El de *Equidad de Género* consiste en “La plena igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres, la eliminación de toda forma de desigualdad, exclusión o subordinación basada en los roles de género y una nueva relación de convivencia social entre mujeres y hombres desprovista de relaciones de dominación, estigmatización y sexismo”. El enunciado tiene dos partes: en la primera se busca eliminar una restricción de *estatus*; es decir, toda discriminación hacia las mujeres por ser mujeres. Corresponde a una igualdad burguesa de



Si a nivel del Gobierno Federal el Programa Oportunidades simboliza el paradigma de su nueva política social, como dice Yanes, a nivel del GDF ocupa similar lugar la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores. En el DF a partir de la puesta en marcha del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores (2001), se ha venido configurando (aunque con importantes excepciones) un modelo de transferencias monetarias (o cuasi monetarias) de carácter universal e incondicional (TMUI) que se ha extendido (aunque de manera no plena) a otros programas: a) el de personas con discapacidad (que es incondicional pero está focalizado territorialmente); b) Prepa Sí, que está focalizado a las preparatorias públicas, y tiene condicionalidades y diferencia en monto de las becas según calificaciones) y que contrasta con c) las becas del IEMS para sus estudiantes que son incondicionales e iguales para todos; d) el seguro de desempleo, que es una transferencia monetaria, condicionada a la búsqueda activa de empleo, temporal (6 meses) y que sólo protege a quienes han perdido un empleo formal; e) niños talento que es una transferencia monetaria y acceso a cursos extra-curriculares para niños y niñas con promedio de 9 o más de calificaciones, y f) útiles escolares, que en vez de transferencias monetarias otorga transferencias cuasi-monetarias (vales para útiles) y está focalizado a la escuela pública.

Mientras en el Gobierno Federal (GF) se eliminaron todos los subsidios generalizados a bienes y servicios básicos

oportunidades en el esquema de Cohen. La segunda parte del enunciado aborda la esfera privada de las relaciones entre mujeres y hombres y se propone eliminar algunos de sus rasgos negativos frecuentes. El principio de Equidad Social es más general que el anterior que está contenido en éste: "Superación de toda forma de desigualdad, exclusión o subordinación basada en roles (*sic*) de género, edad, características físicas, pertenencia étnica, preferencia sexual, origen nacional, práctica religiosa o cualquier otra". En este caso, todo el enunciado pertenece claramente a la categoría de igualdad burguesa de oportunidades. Por último, el Principio de Justicia Distributiva que señala: "Obligación de la autoridad de aplicar de manera equitativa los programas sociales, priorizando las necesidades de los grupos en condiciones de pobreza, exclusión y desigualdad social". Este principio, como el de Igualdad, establece una regla distributiva, en este caso del gasto público que debe dirigirse prioritariamente a los que se encuentran en situaciones desventajosas. En ambos casos se busca actuar directamente en los resultados más que en las oportunidades (éstas se habrían emparejado, pero sólo en el sentido de igualdad de oportunidades burguesa en los dos principios de equidad). La idea de prioridad a los más necesitados no se deslinda, sin embargo, de la focalización que la propia Ley más adelante aborda, dándole preferencia a la focalización territorial.

cos y se sustituyeron por el POP, el GDF ha mantenido el subsidio al Metro (a los autobuses de RTP) y al consumo doméstico de agua, por nombrar sólo los subsidios más fuertes al consumo de básicos. Habría que considerar también las transferencias de bienes en el DF como los uniformes escolares. No obstante que todas las transferencias y subsidios tienen un impacto directo sobre el ingreso de familias y personas, no se han diseñado e instrumentado como parte de una política explícita de apoyo al ingreso de las personas y las familias, sino como programas y medidas relativamente aisladas unas de otras.

David Martínez (2011)¹ sostiene que el paradigma de política social (que se refiere a los tipos ideales y que se diferencia del concepto de régimen de bienestar que se refiere a lo que opera en la realidad) del DF tiene tres características centrales: 1. se funda en el enfoque de derechos,

¹ "Los ejes del paradigma de política social en el Distrito Federal y su posible utilidad para realizar análisis comparativos", en Mario Iván Patiño, David Martínez y Enrique Valencia (Coords.), *La necesaria reconfiguración de la política social de México*. Universidad de Guadalajara, Universidad Iberoamericana León y Fundación Konrad Adenauer, 2011, pp. 73-88.



particularmente en el de derechos humanos; 2. se asienta en corrientes teóricas relacionadas con la socialdemocracia, la ciudadanía y el universalismo, 3. posee un alto grado de institucionalización, compleja y creativa. Martínez explica que la primera característica está asociada a la idea de dignidad humana y “pone énfasis en las libertades democráticas —lo que ha dado pie a impulsar reformas inéditas en el campo de los derechos sexuales— y en la igualdad básica entre todas las personas” (p. 78). Continúa señalando: “Se concibe un Estado laico, garante del goce de derechos, lo que significa que tiene la obligación de promoverlos, protegerlos, garantizarlos, respetarlos, enfrentar su exigibilidad y en su caso reparar el daño” (*Ibid*). En cuanto a la segunda característica, Martínez señala, siguiendo a Barba, que el paradigma “declarado por el DF tendría las siguientes características” (cito sólo algunas): estado garantista en el cual las personas son ciudadanos, sujetos de derechos al margen de su situación en el mercado, y no sólo individuos; el propósito de la política social es el ejercicio de los derechos sociales y la restitución del tejido social; se busca desfamiliarizar (propósito que entiendo como quitarle cargas a la familia, lo cual yo interpreto —ver infra— de otra manera); se le otorga al mercado un papel marginal; criterio universalista de acceso a prestaciones; solidaridad social y generosidad como valores centrales; una concepción de la pobreza como un asunto estructural, ligada a la dinámica del trabajo y a la desigualdad; la participación como un atributo ciudadano (p. 79). Respecto a la tercera característica, se refiere sobre todo a la brecha de implementación entre el paradigma y el régimen.

Pablo Yanes (“La orientación universalista de la política social del Gobierno del Distrito Federal, México: enseñanzas, tensiones y perspectivas”, Inédito, 2011) caracteriza en los siguientes términos la *concepción* de la política social vigente en el DF:

Su sustento fundamental es el reconocimiento, ejercicio y exigibilidad de los derechos sociales, el carácter garantista de la acción del Estado y la recuperación de sus responsabilidades sociales. Una concepción que asume la construcción de ciudadanía como proceso de ejercicio de derechos, defiende el carácter universal de los mismos y la necesidad de construir políticas y programas acordes con esta perspectiva. Asimismo, parte de la necesidad de articular desde los derechos la política social y de vincular a ésta con la política económica. Por ello mismo se establece como valor fundamental de su política el logro de la igualdad de derechos.

Cuadro I. Comparación entre

Rubro

1. Tipo de Estado
2. Igualdad valiosa/buscada
3. Libertad valiosa/buscada
4. Derechos centrales
5. Visión del ser humano
6. Población objetivo
7. Logros buscados de la política social
8. Tipo de programas y transferencias monetarias

En el trabajo citado, Yanes compara esta concepción con la que prevalece en el GF y adopta como ejemplos paradigmáticos de la primera la Pensión Universal Ciudadana y de la segunda el programa Oportunidades. Concluye así la comparación que hace de ambas:

Oportunidades y la Pensión Ciudadana sintetizan de manera cristalina las dos orientaciones dominantes en materia de política social en el país. Implican, ambos, transferencias monetarias, pero mientras que el primero es focalizado, la segunda es universal; el primero condicionado y la segunda, exigible; el primero es temporal y la segunda vigente hasta el fin del ciclo de vida; el primero implica obligaciones del ciudadano; la segunda, del Estado; el primero reproduce la lógica de subordinación social, la segunda construye ciudadanía y autonomía social.

2. Comparación entre dos paradigmas de política social

En el Cuadro I presento una comparación entre el paradigma (no el régimen) de política social o de bienestar social del Gobierno Federal y del GDF, que incluye aspectos no incluidos por estos autores y que interpreta el concepto de desfamiliarización de manera distinta que Martínez.

el paradigma de política social del Gobierno Federal y la del Gobierno del DF

Gobierno Federal

Subsidiario

De oportunidades

De elección económica sin libertad sexual, conyugal y reproductiva

Propiedad y comercio

Homo economicus; le *bourgeois*; pobres con necesidades elementales

Pobres extremos

Mercantilizar, familiarizar (fortalecer la autoridad familiar) y *empoderar* a madres de familia

TM/P FCFI; Focalizadas a hogares en pobreza extrema, Condicionadas, a la autoridad Familiar, insuficientes

Gobierno de DF

Socialmente responsable

De resultados

De libertad vital, incluyendo la sexual, conyugal y reproductiva

Derechos sociales y cívicos

Motivado por la autoestima/ estima; le *citoyen*; pobres con necesidades limitadas

Grupos vulnerables

Desmercantiliza y desfamiliariza (fortalece la autonomía individual)

TM/P UNCII; Universalistas o focalizadas territorialmente; incondicionales al individuo, *insuficientes*

Nota: los términos en cursivas indican tensión o insuficiente definición en el paradigma.

En los ocho rubros los paradigmas dominantes en el Gobierno Federal (GF) y en el del DF (GDF) son opuestos, pero con muchas tensiones e insuficiencias de definición en el caso del GDF. Mientras (rubro 1) para el GF el Estado, siguiendo lo postulado en la ideología neoliberal (IN: Hayek, Friedman) y en la doctrina social cristiana (DSC), tiene un rol subsidiario y sólo debe intervenir cuando fallan el mercado y la familia. En el del GDF el Estado es, en principio, un Estado socialmente responsable: es el sujeto obligado de los derechos sociales. En contraste (rubro 2) con el GF que busca la igualdad de oportunidades burguesa (en el sentido de G.A. Cohen explicado *supra*), para el GDF el objetivo buscado es, con tensiones,

²Se reproducen a continuación los primeros tres artículos de la ley que establece tal derecho: Art. 1. las personas residentes en el Distrito Federal que no estén incorporadas a algún régimen de seguridad social laboral tienen derecho a acceder de forma gratuita a los servicios médicos disponibles y medicamentos asociados en las unidades médicas de atención primaria y hospitalaria del Gobierno del Distrito Federal. Art. 2. El Gobierno del Distrito Federal... deberá garantizar el acceso gratuito a los servicios médicos disponibles y a los medicamentos asociados que proporciona dicha dependencia de conformidad con sus atribuciones. Artículo 3. Para hacer efectivo el acceso gratuito al derecho consignado en la presente Ley, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberá garantizar en el Proyecto de Presupuesto Anual de Egresos los recursos suficientes, los cuales no deberán ser menores a los aprobados a la Secretaría de Salud del Distrito Federal

la igualdad de resultados. Estas tensiones se expresan, por ejemplo, en la negativa de tal igualdad, implícita en el Programa (y la Ley que lo convierte en Derecho) de Atención Médica y Medicamentos Gratuitos que ofrece un paquete de servicios de salud insuficiente (no incluye el tercer nivel de atención médica), y la Ley que lo convierte en derecho no dice que tal oferta sea temporal y que se corregirá en el mediano o largo plazo,² para quienes no son derechohabientes de la seguridad social, manteniendo e institucionalizando, por tanto, un dualismo que niega la igualdad de resultados. En tanto que (rubro 3) la libertad valiosa para el GF es sólo la de elección económica, mientras en el campo sexual todos y todas

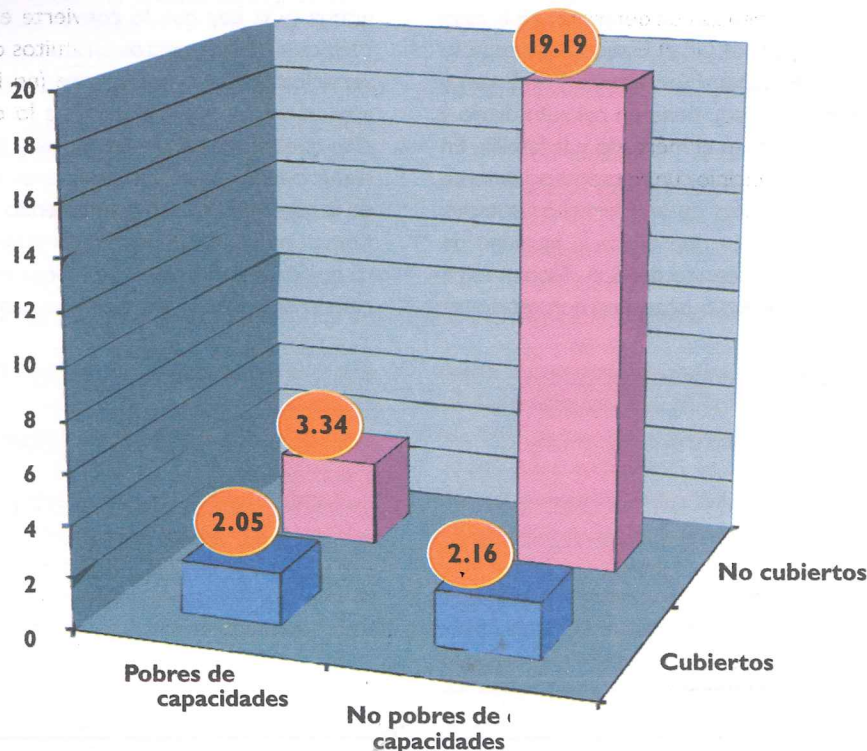
en el Presupuesto de Egresos del año inmediato anterior más el incremento del índice inflacionario. (El Art. 4 repite lo mismo que el 3 pero referido a la Asamblea Legislativa). Es necesario distinguir dos diferencias con la Ley de la Pensión Alimentaria. Mientras ésta precisa el objeto del derecho (al menos medio salario mínimo) la Ley del derecho a los servicios de salud se refiere a un ente dado cuya ampliación cuantitativa o cualitativa no es objeto de la Ley: los servicios médicos disponibles y los medicamentos que proporciona, de manera que se trata de un derecho sobre el acceso gratuito a unos servicios y unos medicamentos dados o disponibles cuyos rasgos no define la Ley.



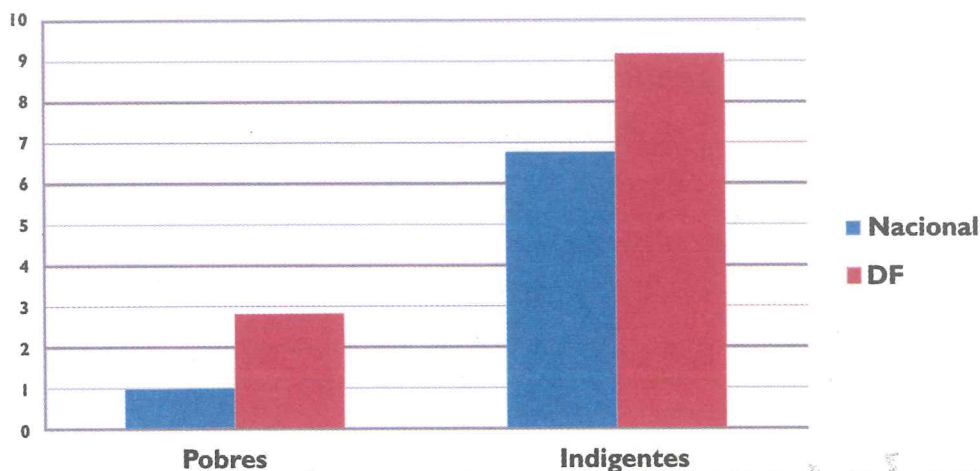
tienen que ser heterosexuales, todo embarazo debe conducir, obligatoriamente, a un nacimiento, y no basta la voluntad de uno de los cónyuges para disolver un matrimonio. En el GDF la libertad ha sido ampliada a los campos sexual, reproductivo y matrimonial. Contrastando (rubro 4) con la visión "liberal de derecha" del GF en la cual el derecho central es el de propiedad y comercio, en el GDF los derechos centrales son los sociales y las libertades cívicas. Para el paradigma del GF la población objetivo (rubro 6) de la política social debiera ser sólo la población en pobreza extrema, ya que sólo ella está impedida de jugar el juego del mercado; en cambio, para el GDF hay una gran tensión entre una población objetivo universal (toda la población), que sería la plenamente coherente con el resto de los rubros del paradigma, sobre todo con los derechos sociales, en los hechos (que no han sido explicitados como temporales) la población objetivo está constituida por los grupos vulnerables (tercera edad, discapacitados, madres solteras, desempleados, no derechohabientes), que tienen en común con los pobres extremos el que son merecedores. El universalismo queda, entonces, como un principio que sólo se aplica al interior de dichos grupos vulnerables: todos los adultos mayores, todos los no derechohabientes. Por lo que se refiere a los logros buscados por la política social (rubro 7), el paradigma del GF busca *mercantilizar*, ampliar los mercados y crearlos cuando no existen, ya que en la IN todos los pro-

blemas se originan en la inexistencia o el carácter incompleto de los mercados, de tal manera que las transferencias monetarias condicionadas y focalizadas son la creación de, al menos, tres mercados: yo GF te pago, pobre extremo, para que asistas a la escuela, a la clínica y a las charlas de salud. Tú cumples y yo pago. Además, desarrollo significa (en la IN) ampliación de mercados y las transferencias monetarias (TM) amplían la demanda mercantil. También la política social del GF busca fortalecer la autoridad de la cabeza familiar y empoderar a las mujeres y, por ello, les otorga a éstas las transferencias monetarias del Oportunidades. En cambio, la postura del GDF es ambigua respecto a los logros de *desmercantilizar* (que es consustancial al enfoque de derechos), pero que no está en el discurso explícito del GDF (ni en las leyes ni en los programas) y de *desfamiliarizar* (interpretado como promover la autonomía de los individuos y no como quitarle cargas a la familia), lo que se logra, en las transferencias monetarias, por ejemplo, entregando éstas a los individuos y no al jefe o jefa de familia como en efecto ocurre en la Pensión Alimentaria, en Discapacitados y en Prepa Sí. Las transferencias monetarias, que absorben cada vez una mayor proporción del gasto social del GDF, son mercantilizadoras desde el punto de vista de que amplían la demanda de bienes y servicios en el mercado, aunque las transferencias a adultos mayores y a discapacitados, que son incondicionales, suponen el otorgamiento de montos monetarios a las per-

Gráfica 1. Errores de inclusión y exclusión en el Oportunidades (millones de hogares, 2008)



Gráfica 2. Reducciones (en %) de la pobreza y la indigencia como resultado de las transferencias monetarias del gobierno nacional (GN) y del GDF. 2008



sonas por el puro hecho de ser lo que son, sin constituir un pago por una contraprestación (por una conducta determinada) y, por tanto, en ese tramo de la circulación monetaria, desmercantilizan.

Por último, y estrechamente relacionado con el punto anterior, el tipo de programas y transferencias (rubro

8) contrastan agudamente en ambos tipos de gobierno. En contra de lo estipulado en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) el reglamento de la misma establece que todos los programas del GF deben ser focalizados a la pobreza extrema. Tanto programas como transferencias deben ser, además, condicionados al cumplimiento, por parte de los beneficiarios, de ciertas pautas de conducta, están dirigidas a la autoridad familiar, consolidando así el despotismo familiar y son insuficientes (muy magras). En el GDF, en contraste, los programas son universalistas (aunque como se dijo antes al interior del grupo vulnerable previamente seleccionado), la mayor parte de ellas son incondicionales (aunque las becas de Prepa Sí no lo son), casi todas se entregan a los individuos (adultos mayores, discapacitados, estudiantes) estimulando la autonomía individual. Sin embargo, aunque son menos magras que las transferencias y programas del GF, siguen siendo insuficientes.

Con dos evidencias empíricas que se muestran en las gráficas 1 y 2 podemos concluir el contraste entre los modelos sociales federal y del DF. La primera (gráfica 1) muestra lo previsible: los enormes errores de la focalización en el programa Oportunidades. Al observar el eje Pobres de capacidades, que muestra los 5.39 millones de hogares pobres de capacidades —que constituyen— según la Sedesol federal la población objetivo del Oportunidades, se aprecia que el mismo cubre a menos del 40% de ellos (2.05 millones, equivalentes al 38% de los hogares pobres de capacidades), mientras el

62% queda sin cobertura (3.34 millones). Este 62% expresa el error de exclusión. Cuando se examina el eje de hogares cubiertos se aprecia que son 4.21 millones, de los cuales 2.16 millones no son pobres de capacidades, por lo cual el error de inclusión es del 51%.

Otra vez, se trata de la crónica anunciada

de errores de inclusión y exclusión, pues la bibliografía muestra que ello es siempre así; que no hay manera de lograr una focalización perfecta³. La gráfica 2 muestra, por su parte, el impacto que en la reducción de la pobreza y la indigencia de ingresos (calculadas con el componente de ingresos del MMIP) tienen a nivel nacional las transferencias monetarias del GF y en el DF las transferencias monetarias del GDF. Aunque las transferencias monetarias del GDF no fueron diseñadas para reducir la pobreza, paradójicamente lo hacen en una mayor medida que las GF que sí fueron diseñadas con ese fin. La gráfica 2 muestra que en el DF la pobreza y la indigencia después de transferencias son casi 3% y más de 9% más bajas que antes de transferencias, mientras a nivel nacional las transferencias federales sólo logran bajarlas en 1% y poco menos del 7%. Esta evidencia también viene a poner en duda la eficacia de las transferencias focalizadas. U

³ Véase, por ejemplo, Giovanni Andrea Cornia y Frances Stewart, "Subsidios alimentarios: dos errores de focalización", *Comercio exterior*, vol. 53, N° 6, junio de 2003, pp. 548-554.

