

LOS RETOS DE LA POLÍTICA SOCIAL

EN EL SEXENIO DE LA
CUARTA TRANSFORMACIÓN



Luis Huesca
Gerardo Ordóñez
Sergio A. Sandoval
(coordinadores)

Los retos de la política social
en el sexenio
de la Cuarta Transformación

Los retos de la política social en el sexenio de la Cuarta Transformación

Luis Huesca
Gerardo Ordóñez
Sergio A. Sandoval
(coordinadores)



Los retos de la política social en el sexenio de la Cuarta Transformación / Luis Huesca, Gerardo Ordóñez, Sergio A. Sandoval, coordinadores. — Tijuana : El Colegio de la Frontera Norte; Hermosillo : Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, 2020.

6.3 MB (464 p.)

ISBN: 978-607-479-345-1 (El Colef)

ISBN: 978-607-7900-40-5 (CIAD)

1. México — Política social — Siglo XXI. 2. México — Condiciones sociales — Siglo XXI. 3. México — Política y gobierno — 2000. I. Huesca, Luis. II. Ordóñez, Gerardo. III. Sandoval, Sergio A.

HN 113.5 R4 2020

Esta publicación fue sometida a un proceso de dictaminación doble ciego por pares académicos externos a El Colef y el CIAD, de acuerdo con las normas editoriales vigentes de cada institución.

Primera edición, junio de 2020

D. R. © 2020 El Colegio de la Frontera Norte, A. C.
Carretera escénica Tijuana-Ensenada km 18.5
San Antonio del Mar, 22560
Tijuana, Baja California, México
www.colef.mx

D.R. © 2020 Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A. C.
Gustavo Enrique Aztiazarán Rosas No. 46
Colonia La Victoria, 83304
Hermosillo, Sonora, México
www.ciad.mx

ISBN: 978-607-479-345-1 (El Colef)
ISBN: 978-607-7900-40-5 (CIAD)

Coordinación editorial: Érika Moreno Páez
Corrección y formación: Néstor de J. Robles Gutiérrez
Última lectura: Lizbeth E. Gómez
Diseño de cubierta: Martín E. Flores

Hecho en México/*Made in Mexico*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	11
<i>Luis Huesca Reynoso, Gerardo Ordóñez Barba y Sergio A. Sandoval Godoy</i>	
ALTERNANCIAS POLÍTICAS Y LAS REFORMAS POSIBLES Y NECESARIAS DE LA POLÍTICA SOCIAL	
Alternancias políticas y política social en México, 2000-2018	27
<i>Gerardo Ordóñez Barba</i>	
Reformas pendientes desde la óptica de los derechos humanos laborales	65
<i>David Foust Rodríguez y Máximo Jaramillo-Molina</i>	
Del asistencialismo y el control social hacia la construcción de políticas sociales basadas en el principio de cohesión social	81
<i>Jorge Arzate Salgado</i>	
Constitución y política social, el papel de los mesogobiernos: El caso de la Ciudad de México	101
<i>Manuel Canto Chac</i>	

<p>LAS REFORMAS A LA POLÍTICA DE SALUD Y DE LOS PROGRAMAS DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS</p>	
Claves universalistas de la reforma de salud en México	133
<p><i>Carlos Barba Solano, Máximo Jaramillo-Molina, Enrique Valencia Lomelí y Daniel Zazueta Borboa</i></p>	
Propuesta de mejora en la pensión mexicana no contributiva de adultos mayores	181
<p><i>Luis Huesca Reynoso y César Osmar Molina Dávila</i></p>	
Determinantes sociales para el análisis de las políticas públicas en salud: Perspectiva de estudio para localidades rurales de Nuevo León	217
<p><i>José Manuel Rangel Esquivel</i></p>	
Ni seguro ni popular: Análisis de la calidad del Seguro Popular en zonas urbanas del noreste de México	237
<p><i>Oscar A. Martínez-Martínez y Mariana Tarragó Vélez</i></p>	
<p>LA PERSISTENCIA DE LA DESIGUALDAD Y LA TRANSFORMACIÓN DEL COMBATE A LA POBREZA</p>	
Crónica de un fracaso anunciado: Ha llegado la hora de reemplazar el Progres-a-Oportunidades-Prospera (POP)	263
<p><i>Julio Boltvinik Kalinka, Araceli Damián González, Máximo Jaramillo-Molina y Rodolfo de la Torre López</i></p>	
La política social en México de apoyo a las mujeres: El salario rosa	321
<p><i>Linda I. Llamas Rembao y Luis Huesca Reynoso</i></p>	

El impacto de las remesas y el Programa Oportunidades después de la crisis global en la pobreza alimentaria de hogares urbano/rurales en Chiapas, Guerrero y Oaxaca, 2010-2014	345
<i>Joaquín Bracamontes Nevárez y Mario Camberos Castro</i>	
LOS DESAFÍOS DE LA POLÍTICA ALIMENTARIA Y LA POBREZA ENERGÉTICA	
Propuestas de política para construir un proyecto nacional en materia de seguridad alimentaria: Los desafíos del nuevo gobierno	373
<i>Ricardo López Salazar y Sergio A. Sandoval Godoy</i>	
La política alimentaria en México: Estudio de caso de dos municipios de Veracruz	399
<i>Ignacio Pacheco Juárez, Julio Baca del Moral y Benigno Rodríguez Padrón</i>	
Solarizar México como política social: Una estrategia para combatir la pobreza energética	421
<i>Rodrigo Flores-Elizondo y Luis Carlos Shaar Velázquez</i>	
CONCLUSIONES GENERALES	445
<i>Luis Huesca Reynoso, Gerardo Ordóñez Barba y Sergio A. Sandoval Godoy</i>	
ACERCA DE LOS AUTORES	453

CRÓNICA DE UN FRACASO ANUNCIADO:
HA LLEGADO LA HORA DE REMPLAZAR EL
PROGRESA-OPORTUNIDADES-PROSPERA (POP)¹

Julio Boltvinik Kalinka / Araceli Damián González /
Máximo Jaramillo-Molina / Rodolfo de la Torre López

Introducción

Este capítulo valora el diseño del POP tomando en cuenta su génesis, la cual estuvo condicionada, por una parte, por el contexto de un estado nacional que abandona la promoción del desarrollo y abraza el modelo económico neoliberal y, por otra, por las erradas concepciones (de los diseñadores) sobre la pobreza, su incidencia y distribución territorial en México. Se critica la teoría de la superación de la pobreza vía el incremento del capital humano, tanto en su versión ingenua, que prevaleció en los hechos concretos del diseño, como la no ingenua, que era la postura de Santiago Levy (en adelante SL). Se muestra que las erradas concepciones de la pobreza (en adelante P) en México llevaron a SL y los otros diseñadores del POP a minusvalorar el impacto en la pobreza de los subsidios alimentarios generalizados, facilitando así su remplazo por transferencias monetarias condicionadas y focalizadas (en adelante TMCF); también los llevaron a un diagnóstico sesgado, minimalista y ruralista, de

¹Versión resumida para ajustarse a los lineamientos editoriales de este libro.

la pobreza en el país. Un pivote central de este sesgo es lo que Boltvinik llamó el error de Levy (aquí rebautizado como el primer error de Levy): creer que el coeficiente de Engel (por ciento del gasto en alimentos) de los pobres es 0.8, cuando en realidad es 0.5. Este error lo lleva a calcular que más de 60 por ciento de los pobres vive en el medio rural y que casi todos los subsidios alimentarios generalizados los capturan los no pobres. También se muestra que, como todo neoliberal, SL piensa que es sólo el gasto público el que debe cumplir la función redistributiva y no los impuestos. Por eso la obsesión con la focalización y con evitar los errores de inclusión, despreciando los de exclusión. Para el diseño del Progresá, el diagnóstico de la pobreza extrema (en adelante PE) siguió de cerca los cálculos (basados en el primer error) de SL, como se describe en el quinto apartado. En el sexto apartado se analiza críticamente el método de selección de beneficiarios adoptado originalmente por el POP y se muestra cómo implicó la decisión política de excluir del POP (antes de la extensión al medio urbano) de 55 por ciento a 83 por ciento de los habitantes en PE del país.

Aunque estamos convencidos, desde hace varios años, que las TMCF no son el camino a seguir, sino las TM universales e incondicionadas, era necesario analizar el diseño del POP en su conjunto, empezando por su objetivo u objetivos, analizando lo que podríamos llamar dos errores del diseño general que llevan al POP a generar dos nuevas desigualdades: entre hogares de distinto tamaño (porque la TM alimentaria [TMA] no es función del tamaño del hogar, como debería, sino una constante, reflejo de las obsesiones maltusianas) y entre hogares con y sin escolares y según edades de los escolares (por que las TM educativas [TME] son, por mucho, las más altas y van aumentando rápidamente con el nivel educativo). También era necesario analizar en detalle el diseño de los tres componentes originales del POP: alimentación, salud y educación. Se identificaron errores específicos de diseño en cada componente. Algunos, por cierto, corregidos hace poco, por ejemplo, empezar las becas en tercer grado y no en primer

grado. El problema principal –que permanece– es que los servicios de salud son de tercera calidad y cobertura –de enfermedades y tratamientos– mínima, y la educación –de pésima calidad– no se traduce en suficiente aprendizaje.² Al margen de las decisiones que se tengan que tomar en materia de TM, los servicios de educación y salud deben mejorarse radicalmente, pero ello queda, formalmente, fuera del POP y no es el objeto de este ensayo. Las correcciones al diseño de las TMA (hacerlas en función de las necesidades alimentarias del hogar y aumentarlas sustancialmente), y de las TME (pagar el bimestre de vacaciones) deben hacerse si el POP mantiene su carácter actual.

Se ha identificado como segundo error de Levy su creencia (infundada) de que la focalización puede ser eficiente. Se analizan antecedentes bibliográficos sobre focalización y se cuantifican, distinguiendo medio urbano y rural, los errores de exclusión (EE) y de inclusión (EI) en números absolutos, así como tres índices para valorar al POP, desarrollados por nosotros: suficiencia (S), eficiencia (E) y cobertura (C). También se estudió la evolución de S, E y C en el período 2008-2014. El análisis de evolución de EE y de EI lo hacemos con coeficientes relativos: CEE, que expresa qué proporción de los PE fueron excluidos; y CEI que expresa qué proporción de los beneficiarios no son PE. También se analizó la evolución 2004-2014 de la distribución por quintiles de ingreso de las TM del POP. Las conclusiones son contundentes: la focalización es un desastre. Se mostrarán aquí sólo unas cifras. La eficiencia (E) de la focalización, 0.49, expresa que poco más de la mitad de los beneficiarios (B) no son PE. Eso explica que, con un padrón de B (PB) de 26 millones, muy cercana a los 27.6 millones de PE, es decir, con una S de 0.94, la C de la población objetivo (PO), igual a PE, sea de sólo 0.47, que sólo sean B menos de la mitad de los PE: 12.9 millones. El otro lado de la moneda es que 14.7 millones de PE son excluidos del POP.

²En esta versión resumida se omite la descripción y crítica del diseño de cada uno de los componentes del POP.

Además, 40 por ciento de los B se ubican en los tres quintiles superiores de la distribución del ingreso (la mitad de ellos en los dos quintiles superiores). Manteniendo la E en su nivel actual, se requeriría duplicar el número de B y el presupuesto para que el POP incluyera a todo los PE. Pero, como se muestra en el texto, no hay voluntad para ello. La bibliografía muestra que no hay antecedentes de valores mucho más altos de E y tampoco se está haciendo lo que sería necesario hacer, y que se explica en el texto, para elevar la E. El callejón sin salida del segundo error de SL se hace evidente. Creer que el POP estaba blindado contra el clientelismo es el tercer error de SL. Se analizan evidencias de la politización de nombramientos en el POP, de brechas al clientelismo en la identificación de nuevos B, y la asociación de fechas de elecciones presidenciales y ampliación del PB.

Antes de las conclusiones y de la propuesta alternativa, se sintetizan los hallazgos de las evaluaciones del POP realizadas al cumplir éste 10 años, las cuales documentaron su fracaso, en particular, pero no sólo respecto a su objetivo central de romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. También destaca el muy bajo aprendizaje de los egresados (con beca POP) del sistema educativo. Es muy grave que, habiendo sido la propia Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) la que promovió y contrató las evaluaciones, no haya hecho una rectificación a fondo en el diseño del POP. Dejó todo igual, eternizando el desastre y quitándole todo sentido a las evaluaciones. Se añaden dos elementos: la persistencia de la PE por ingresos desde 1992 y un ejercicio de simulación que muestra que la incidencia de la PE y la P (por ingresos) sólo bajan 2.4 y 1 puntos porcentuales respectivamente con las TM del POP. Por último, se añade un comentario sobre las serias limitaciones del nuevo componente del POP (llamado de vinculación) orientado a la inserción productiva de los egresados del POP, que indica que si lo que se busca es la superación de la P y la desigualdad, no cualquier inserción productiva y laboral es adecuada, sino sólo aquella que se caracterice por empleos de calidad y alta productividad,

mejores salarios y más derechos. No parece ser esto lo que se está buscando en el componente de vinculación del POP.

Recapitulando: el estado abandonó la promoción activa del crecimiento y eliminó los subsidios generalizados a bienes y servicios básicos, y los reemplazó, como vía para reducir la PE con las TMCF. Este ensayo documenta el fracaso de esta vía. Pero ahora no se puede volver atrás, pues el crecimiento hoy está inevitablemente ligado a la automatización de las actividades económicas: la producción puede crecer mucho sin ir acompañada por el crecimiento de los empleos y los salarios. Los logros tecnológicos del capitalismo reemplazan el trabajo humano (manual e intelectual) por los robots y el *software*. La única vía que permitirá al país modernizarse, desarrollarse y, simultáneamente, erradicar la pobreza (toda, no sólo la PE, como se documenta en el apartado 14 y último) es el ingreso ciudadano universal (ICU) que debe reemplazar al POP en materia de TM que con el ICU serán universales, incondicionales y suficientes para vivir dignamente. La salud y la educación deben mejorarse radicalmente y deben proveerse gratuita y universalmente, como complemento indispensable del ICU.

*1. Se reemplaza el desarrollo
por transferencias monetarias a pobres extremos*

En 1997, sin tomar en cuenta al secretario de Desarrollo Social, el subsecretario de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en acuerdo directo con Ernesto Zedillo, presidente de la república en su momento, llevó a cabo las tareas preparatorias para poner en práctica el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), el 8 de agosto de ese año, para sustituir el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). A diferencia de sus predecesores, el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (Pider), la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) y el Pronasol, que duraron

básicamente un sexenio, el Progresá, aunque cambiando de nombre, primero a Oportunidades –con Fox y Calderón– y luego a Prospera (con Peña Nieto), ha funcionado durante cuatro gobiernos y, en 2017, cumplió 20 años. Lo llamamos POP para abarcar su funcionamiento con los tres nombres. Los rasgos distintivos del POP son: 1) otorga a los beneficiarios transferencias monetarias (TM), como instrumento y beneficio central; 2) los B son hogares que cumplen el requisito de vivir en PE, es un programa focalizado (F) a la PE; 3) los B tienen que cumplir con ciertas conductas para continuar recibiendo las TM condicionadas (TMC). Es un programa de transferencias monetarias focalizadas y condicionadas (TMCF). Cada uno de estos rasgos tiene su historia a nivel mundial. La orientación contemporánea de las políticas públicas hacia el combate a la pobreza como tema central, ha ido acompañada del abandono parcial o total de la promoción del desarrollo. El Estado neoliberal deja el crecimiento económico al mercado bajo la convicción de que el desarrollo capitalista será más vigoroso mientras menor sea la intervención del estado en la economía. El Estado se recluye a sus funciones policíacas, de infraestructura y de política social orientada a los PE.

En cuanto a las TM, ellas han formado parte de los estados de bienestar (EB) de países del centro desde hace mucho tiempo, incluso antes de que se pudiera hablar de EB propiamente dicho. Pero en el tercer mundo, incluido México, el enfoque predominante entre 1945 y 1980 para elevar el nivel de vida de la población fue el crecimiento económico, la seguridad social, los subsidios a la vivienda de interés social, los salarios mínimos y los subsidios a los bienes básicos en el medio urbano; en el medio rural, lo que Farshad Araghi (2016) ha llamado el Estado de Bienestar Agrario (EBA), que buscaba proteger el ingreso de los campesinos con subsidios a los insumos y al crédito, precios de garantía y el sistema de investigación-extensionismo. En América Latina (AL) las TM sólo existieron en algunos países. La crisis de la deuda (1982-1990) llevó no sólo a la apertura

de la economía y la privatización, sino a la eliminación de los subsidios generalizados, al deterioro brutal de los salarios, al desmantelamiento del EBA, y al remplazo de las metas de crecimiento, generación de empleos formales y elevación del nivel de vida de las mayorías, por las de la estabilidad de precios y del tipo de cambio.

En la década de 1970 prevalecía el keynesianismo en el mundo capitalista. Pero Chile, bajo la dictadura pinoche-tista, se convirtió en el laboratorio del neoliberalismo. Pilar Vergara (1990) explica que, según los principios neoliberales, el gobierno sí debe intervenir para abatir la pobreza extrema:

- 1) El principio de subsidiariedad del Estado, según el cual éste debe abstenerse de toda forma de intervención, salvo aquellas que los particulares no puedan desempeñar adecuadamente.
- 2) Los dos valores sociales fundamentales, la libertad individual y la igualdad de oportunidades, requieren el principio de subsidiariedad.
- 3) La igualdad de oportunidades es definida como la ausencia de discriminación en oposición al intervencionismo estatal. Ella se alcanzará sólo cuando es el mercado –que somete todas las decisiones a reglas impersonales y uniformes– y no al poder arbitrario y discrecional de las burocracias públicas, el que regula el suministro y acceso a las prestaciones sociales.
- 4) Para que todos los miembros de la sociedad disfruten de una real igualdad de oportunidades, se requiere que estén en condiciones de satisfacer, a un nivel siquiera mínimo, sus necesidades básicas, es decir, que no sean pobres extremos [...] las personas afectadas por PE se encuentran inhabilitadas para participar en el mercado, por lo que ni pueden ejercer su libertad ni impera para ellas una auténtica igualdad de oportunidades. Por tanto, el gobierno debe intervenir sólo en los casos de PE. De ahí en adelante

las desigualdades subsistentes serían atribuibles sólo al esfuerzo o al mérito de los individuos.

Esto se basa en el pensamiento de Hayek y de Friedman, fundadores del neoliberalismo, pero fue en el gobierno de la dictadura chilena donde se expresaron de manera transparente. Es importante reiterar que la lucha contra la PE es parte integral del neoliberalismo, parte de su esencia, no algo externo al modelo. No debe sorprender que la política social neoliberal en México se dirija contra la PE, no contra toda la P y que el POP haya cobrado tanta importancia. En Chile se combatió la PE con TM focalizadas, pero no condicionadas. El condicionamiento vino después. Sobre el carácter condicionado de las TM, dice Pablo Yanes (2016, p. 133):

Al [...] aplicarse el supuesto implícito de que los PE no saben lo que es bueno para ellos y sus hijos, se fueron generalizando en AL los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTC). Cada vez se reconoce más que no hay evidencia de que las condicionalidades sean el motivo central de los aumentos observados en los PTC en asistencia a escuelas y clínicas y que podría ser igual de válida la explicación de que estas mejoras en realidad son producto de la TM misma.

Al respecto coinciden Hanlon, Barrientos y Hulme (2010, p. 129). En el POP se dio por sentado que las condicionalidades son indispensables y funcionan.

2. La teoría del capital humano, central en el POP: la visión de Santiago Levy

Para estudiar el POP es necesario leer con cuidado los escritos de Levy, presentado como «el principal arquitecto del PO» –todavía no se le cambiaba el nombre a Prospera– en la contraportada de su libro más reciente (Levy, 2006) sobre el POP. Anteriormente publicó otro libro en español al respecto, en

coautoría con Evelyne Rodríguez (Levy y Rodríguez, 2005). Levy (2006) presenta al PO como una novedad total, lo cual es falso. En Honduras hubo un precedente financiado por el BID que inició en 1990, llamado Programa de Asignación Familiar (PRAF-I), que puede considerarse el primer programa de transferencias monetarias focalizadas y condicionadas (TMCF), y en el cual los apoyos se condicionaron a que las familias enviaran a sus niños a la escuela y a los controles de salud. Las similitudes con el PO cubren otros aspectos.³ Lo dicho muestra que el modelo de capital humano promovido mediante TMCF ya estaba en la agenda del BID (y quizás del Banco Mundial) antes del Progreso. Levy sintetiza así los rasgos del PO:

En 1997 México lanzó un [...] programa de reducción de la pobreza basado en incentivos para *mejorar el capital humano* de aquellos que vivían en la PE: el PO fue *una iniciativa novedosa*, en tanto que: *a)* buscó reemplazar las transferencias de ingresos en la forma de subsidios alimentarios generalizados o focalizados por TM [dándole] libertad a los beneficiarios en sus decisiones de gasto; *b)* condicionó [...] las TM a patrones específicos de conducta por parte de los hogares beneficiarios; *c)* para explotar sus complementariedades juntó beneficios de nutrición, salud y educación; *d)* adoptó un enfoque de ciclo de vida para evitar la dependencia de largo plazo de la asistencia social; *e)* incluyó la evaluación... como parte de su diseño; *f)* aplicó lineamientos estrictos para seleccionar beneficiarios; *g)* entregó los beneficios directamente a los beneficiarios (2006, pp. 1-2 [cursivas añadidas]).

Levy omite señalar que el dinero se entrega a las madres de familia, que las becas educativas empezaban en el tercer grado de primaria, y que en su diseño hay una obsesión maltusiana. El punto *d)* no se cumplió: en los hechos son muy pocos los hogares que salen del POP (Levy, 2006). Por tanto, el POP sí fomenta

³Sobre el PRAF-I y PRAF-II véase Cohen, Franco y Villatoro (2006).

una dependencia de largo plazo respecto a la asistencia social. Si bien Levy señala que el PO busca aumentar el capital humano de los pobres e interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza, no adopta la teoría ingenua del capital humano que cree que el aumento de éste en los descendientes de los PE es condición suficiente para que éstos dejen de serlo. Sabe que se requiere crecimiento económico (Levy, 2006, pp. 19-20). Sabe que los jóvenes mejor educados necesitarán encontrar empleos bien remunerados para superar la pobreza. Lo que no parece saber es que la educación es un bien relativo, posicional, como lo planteó Hirsch (1976), lo cual mina desde su base la teoría del capital humano:

La satisfacción que un individuo deriva de los bienes y servicios depende... no sólo de su propio consumo sino también del consumo de los demás. Para un hombre hambriento, la satisfacción derivada de una comida no se ve afectada por lo que coman los demás. Es [...] un bien privado puro. En el otro extremo, la calidad del aire que el ciudadano moderno respira depende casi por completo de la contribución de sus conciudadanos a contrarrestar la contaminación [...] está cerca de ser un bien público puro. Estos casos extremos, sin embargo, son raros [...] la mayor parte del consumo no es ni puramente privado ni puramente público. Lo que generalmente se llama consumo privado se ve afectado [...] en la satisfacción o utilidad que genera...por el consumo de los mismos bienes y servicios por otras personas [...] Así, la utilidad del gasto en un nivel dado de educación como medio de acceso a los empleos más buscados declinará a medida que más personas logran ese nivel de educación. El valor para mí de mi educación depende no sólo de cuánta tengo sino también de cuánta tiene el hombre que está delante de mí en la cola del empleo [...] Los bienes posicionales se vuelven un freno creciente a la expansión y extensión del bienestar. La escasez social aprieta su puño (pp. 3-4 [cursivas añadidas]).

3. *Levy minimiza importantes antecedentes del POP y sólo menciona los subsidios alimentarios*

Levy (2006) no analiza de manera sistemática los antecedentes del POP. Se refiere sólo a los tres componentes del POP –educación, salud y alimentación– como si fueran los únicos determinantes de los niveles de vida de la población. Desconoce tanto el Pronasol como la Coplamar. Aunque Levy y Rodríguez (2005) se refieren al Pronasol, lo hacen sólo como antecedente de la descentralización a estados y municipios de parte del gasto social. La descentralización del gasto social, reglamentado en la Ley de Coordinación Fiscal, operado mediante los fondos de aportaciones federales es también minimizado por Levy, quien se centra en el análisis de las limitaciones de los subsidios alimentarios vigentes a mediados de la década de 1990. Formula siete comentarios al respecto, de los cuales analizamos en esta sección sólo los dos primeros:

- 1) «Había un desequilibrio en la distribución de los fondos presupuestarios entre áreas urbanas y rurales: más de 75 por ciento del presupuesto se canalizaba a las *áreas urbanas donde menos de 40 por ciento de los pobres vivían*» (Levy y Rodríguez, 2005, p. 5 [cursivas añadidas]). Levy no cita ninguna fuente, ni identifica el método con el que sustenta esta afirmación sobre la distribución urbano-rural de la P, que depende de los procedimientos, indicadores y umbrales que se utilicen. Los minimalistas como Levy llegan a conclusiones como la citada en cursivas, pero con el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP), de carácter multidimensional, se llega a la conclusión opuesta: del total de P en el país, 23.5 millones vivían en el medio rural y 60.7 millones en el urbano. Es decir, del total nacional, los P urbanos representaban 72 por ciento y los rurales 28 por ciento. En 1996, los porcentajes de PE e indigentes (los dos niveles de P más intensos en el MMIP) que vivían en el medio urbano (66% y 58%) eran mucho más altos que los del medio rural (34% y 42%). Incluso

con la LP de patrimonio del comité técnico (CT) que midió la pobreza oficial en el gobierno de Fox, los P urbanos en 1996 eran 33.9 millones (52.5%) y los rurales 30.6 millones (47.5%). Este error de Levy fue determinante en el diseño del POP.

- 2) Había un desequilibrio entre los montos de los subsidios generalizados y los focalizados, con casi dos tercios canalizados a los primeros. Levy subraya que «algo más de la mitad del presupuesto la absorbían los subsidios generalizados al pan y la tortilla en áreas urbanas, *donde la mayor parte de la transferencia era capturada por hogares no pobres*» (Levy y Rodríguez, 2005, p. 5 [cursivas añadidas]). Este juicio está basado (aunque no lo explicita) en el supuesto de que los PE urbanos eran sólo entre 4.1 por ciento y 10 por ciento de la población urbana en 1984, tal como lo plantea en *La pobreza en México* (Levy, 1994, p. 48). Si la P que queremos reducir fuese tan baja, no tendría, en efecto, mucho sentido utilizar subsidios generalizados (SG). Para valorar la descalificación que hace SL de los SG, es necesario precisar en qué consiste el método que Levy quería utilizar para medir la PE y cuál terminó usando. Dice que «los PE son aquellos cuyo gasto en alimentación (GA) es inferior» al costo de la canasta alimentaria (CCNA) (Levy, 1994, p. 34). Pero como la ENIGH-84 (Inegi, 2019) no le permitía identificar el gasto no monetario en alimentos, tuvo que usar el ingreso (Y) del hogar como variable principal en vez del gasto alimentario (GA). Dado que $GA < Y$, «la comparación del CCNA con Y subestimaría la PE», señala Levy (1994, p. 35). Por ello, «es necesario incrementar» la línea de PE (LPE), lo cual hizo en sólo 25 por ciento, creyendo que los hogares más pobres tenían un coeficiente de Engel ($E=GA/Y$) de 0.8, es decir, que $GA/Y=0.8$. Levy adoptó, sin saberlo, lo que Boltvinik llama el método de la Canasta Normativa Alimentaria (CNA) que consiste en calcular la LP dividiendo el CCNA

entre E ($LP=CCNA/E$). El valor de E de los más pobres en México es de 0.5 y no 0.8 como creyó. Esta sobreestimación de E es lo que Boltvinik (2000) llamó el *error de Levy*. La LP de patrimonio (LPP) de la Sedeso es (de las tres oficiales) la que más se acerca al método de la CNA. Por tanto, según cifras oficiales, en 1996 había más pobres en el medio urbano que en el rural y la P urbana era 61.9 por ciento, y no 4.1 por ciento o 10 por ciento (véase Cortés, Hernández, Székely y Vera, 2005, p. 235).

4. Levy minimiza el impacto de los subsidios alimentarios

Levy analiza los subsidios alimentarios como programas de transferencias de ingresos. Señala que, dada la muy desigual distribución del consumo, los subsidios al precio de los alimentos son ineficaces e ineficientes para transferir ingreso, porque: *a)* Incluso si el subsidio es completo (el bien es gratuito) la cantidad consumida es finita, limitando el monto de la transferencia de ingreso recibida por los P ; *b)* si el subsidio es parcial (el alimento tiene un precio positivo) el subsidio recibido por los hogares P está limitado por su ingreso y por la necesidad de gastar en otros bienes y servicios. La ineficiencia de los subsidios alimentarios para transferir ingresos estriba en que, según Levy, una pequeña proporción del gasto total de un hogar de altos ingresos en un alimento específico puede exceder, en términos absolutos, una alta proporción de gasto en el mismo alimento en un hogar pobre, lo que implica que una gran parte del subsidio es capturado por los grupos de ingresos medios y altos. De aquí deriva la razón para crear el Progresas:

En la medida que no había otro mecanismo para transferir ingreso a los pobres, los programas alimentarios existentes desempeñaban un importante papel de ayuda a los hogares P que los recibían. No corregir las desigualdades de la distribución del ingreso y del consumo alimentario no era una opción.

El desafío no era eliminar los programas, sino remplazarlos con otro instrumento que fuese más efectivo para transferir ingresos a los P y que tuviera mayores impactos positivos en su estado de salud y de nutrición (Levy, 2006, pp. 7-8).

Levy ignora que: *a*) la intervención del Estado en la redistribución del ingreso no es sólo por la vía del gasto, sino por el conjunto impuestos-gasto. Lo que cuenta son las transferencias netas (subsidios menos impuestos) otorgadas. Si el hogar promedio del decil 10 (10% de mayores ingresos) recibe subsidios alimentarios por 1 000 pesos y paga impuestos por 2 000 pesos, recibirá una transferencia neta negativa de 1 000 pesos; si el hogar promedio del decil 1 (10% más pobre) recibe subsidios de 500 pesos y paga impuestos de 100 pesos, recibirá una transferencia neta positiva de 400 pesos. El sistema fiscal sería redistributivo hacia los pobres. *b*) Entre 1983 y 1986 los subsidios alimentarios bajaron 85 por ciento y, aunque se recuperaron después de 1986, terminaron la década siendo sólo 63 por ciento del nivel de 1983, según muestran Martín del Campo y Calderón (1993). El nivel absoluto (103.6 miles de millones de pesos de 1983) en subsidios alimentarios en 1996, que Levy (2006) presenta, era la mitad del nivel de 1983 (218 mil millones [Martín del Campo y Calderón, 1993]) con una población mayor. Además, los SG se estaban sustituyendo con subsidios focalizados (SF):

[Para] evaluar si el subsidio a la tortilla para grupos específicos representaba un mecanismo más eficiente para llegar a la población pobre, Cornia y Stewart comparan, para México, la eficiencia del subsidio general a la tortilla con el subsidio focalizado [...] miden dos tipos de errores [...] El error F [conocido también como error de exclusión] se refiere a la falla en llegar a la población objetivo [...] Con el programa de subsidio a la tortilla para grupos específicos, entre 88 y 90 por ciento de la población objetivo no recibió el subsidio, en comparación con el 54 por ciento con los subsidios generales

[...] El aumento en el error F se debe a que el programa focalizado de subsidio a la tortilla no logró llegar al 73 por ciento de la población pobre de las áreas urbanas, mientras que el subsidio general al maíz cubrió a todos los pobres de las áreas urbanas (Damián, 2002, p. 349).

Está claro que a SL le preocupan sólo los errores de inclusión y, como creía que casi no hay PE en el medio urbano, sólo le interesa el medio rural.

5. Diagnóstico de la pobreza extrema de la que Progresá partió para su diseño

Levy y Rodríguez (2005) presentan un diagnóstico de la PE, a la cual llaman pobreza, y aclaran en nota al pie que «para los fines de este estudio se habla de familias en situación de PE como familias pobres y no se hace ninguna distinción entre hogares y familias» (p. 15). Como si hubiera un único método para medir la PE, sin explicar cómo se calculó, señalan:

En la fase de definición del Progresá se estimó que en 1997 había en México cerca de 20.2 millones de hogares. De ellos, se calculó a partir de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares de 1994 (ENIGH-94), que alrededor del 24 por ciento vivía en condiciones de PE. En términos absolutos, equivalía a 4.8 millones de hogares pobres, en los que vivían casi 28 millones de personas (o sea, 29.3 por ciento de la población) (p.15).

Desagregan la PE en los medios urbano y rural: de los 27.5 millones de personas en PE, 15.4 habitaban en el medio rural (donde la incidencia, H, de la PE era de 60.9%) y 12.1 en el urbano (donde la H de la PE era sólo de 17.7%). Indican que el cálculo de la pobreza lo realizó el Consejo Nacional de Población (Conapo), del cual José Gómez de León era el Secretario General, quien sería el primer Coordinador Nacional

(CN) del POP y participó activamente en su diseño. El bajo nivel de la PE calculada se debe a que el Conapo usó un método similar al de SL en su estudio para el Banco Mundial (Levy, 1991), consistente en definir la línea de PE (LPE) como el resultado de multiplicar el costo de una canasta de alimentos por 1.25, o por un número similar. Levy y Rodríguez (2005) estaban conscientes de que la distribución de la PE entre el medio urbano y el rural, «depende de cómo se fija la LPE. Evidentemente, para valores más altos de ésta aumenta el número de pobres y, en el caso de México, la proporción que las familias pobres urbanas representan dentro del total» (p. 17). Sin embargo, guardan silencio respecto a los 12.1 millones de personas en PE del medio urbano que el Progreso excluiría durante su primera etapa. Orozco, Gómez y Hernández (1999) explican cómo calcularon la LPE que es el punto de partida en la selección de beneficiarios del Progreso:

La LPE se define con base al precio de una canasta básica alimentaria, que satisfaga los requerimientos mínimos para evitar la desnutrición, enfermedades y deficiencias antropométricas [...] se seleccionó la Canasta Normativa Alimentaria (CNA) elaborada por Coplamar, integrada por 34 productos alimentarios básicos [...] La LPE estimada fue de 7.04 pesos per cápita diarios. No todo el gasto de los hogares se efectúa en productos alimentarios [...] Por lo tanto, es necesario incrementar el costo de la CNA con un factor de expansión para reflejar esta situación. De no hacerlo se subestimaría la PE (p. 77).

Parten de la proporción que el gasto en alimentos (incluyendo gasto corriente monetario en alimentos, todo el autoconsumo y todo el pago en especie recibido) representa del ingreso corriente de los hogares en el primer decil del medio rural. La selección de este decil se justifica diciendo que el «factor de expansión debe basarse en evidencia empírica sobre la asignación del gasto en alimentos de las familias más pobres del país» (Orozco, Gómez y Hernández, 1999, p. 78). Resulta

un sinsentido total convertir las carencias duras de los más pobres en normas para identificar a los pobres beneficiarios de un programa de lucha contra la pobreza. El resultado del cálculo inicial fue un factor de expansión de 1.67, más alto que el 1.25 usado por Levy en 1991. Después de señalar que la «LPE así calculada se sitúa en un nivel tal que minimiza los errores de exclusión de familias necesitadas», reculan y se enredan, y en vez de hacer cálculos incluyendo los datos disponibles en la ENIGH 1994 (Inegi, 2019) que incluyen el desglose del gasto no monetario, tomaron una salida minimalista que resulta en un factor de expansión más cercano al de Levy:

Se definió una LPE monetaria (LPEM) *contrastable con el ingreso corriente monetario*. Para tal efecto, se calculó la proporción promedio que representa el gasto monetario dentro del ingreso corriente (*sic*) de un hogar y se aplicó ésta a la LPE [...] Para el primer decil de hogares rurales, fue del 80 por ciento, con lo cual se obtuvo el factor de expansión ajustado de 1.34 (Orozco, Gómez y Hernández, 1999, p. 79 [cursivas añadidas]).

En efecto, multiplicando el factor de expansión original de 1.67 por 0.8 se obtiene el nuevo factor de expansión (1.34). Al multiplicar el costo de la CNA por 1.34 se obtiene la LPEM. Moraleja: si el factor de expansión para pasar del costo de la canasta alimentaria (CCNA) a la LPE no te gusta, corrígelo. El factor de expansión (F) es el inverso del coeficiente de Engel: proporción que el gasto corriente alimentario (GCA) representa del gasto corriente total (GCT): $E = GCA / GCT$. Por tanto, $F = GCT / GCA$. El cuadro 1 muestra los cálculos hechos por OGH y algunas adiciones y comentarios nuestros. Se hace evidente que el factor de expansión (F igual a 1.67) resulta de dividir un gasto corriente total (suma de conceptos alimentarios y no alimentarios) entre un gasto corriente al que se llama suma alimentos pero que incorpora autoconsumo y pago en especie, que no sólo incluye gastos en alimentos sino también en rubros no alimentarios.

El valor F que adoptan finalmente, de 1.34, resulta de dividir el gasto monetario total entre la misma suma de alimentos y rubros mixtos. Evidentemente, estas impurezas llevan a coeficientes inválidos y, por tanto, a LPEs sin sentido conceptual. Se elige el factor de expansión más bajo, igual que el decil 1 rural como patrón de observación, para minimizar y ruralizar la pobreza. En la siguiente sección se explica y valora críticamente como utilizan la LP minimalista obtenida para identificar a los beneficiarios del Progresá.

6. Evaluación crítica del método de identificación de beneficiarios en el Progresá

En su inicio, el Progresá limitó su campo de acción al medio rural:

[identificó] *su población objetivo* con un procedimiento de 3 etapas: *a)* Acota su *población objetivo* (PO) al medio rural. *b)* Dentro de este medio, lo vuelve a acotar a las localidades de muy alta y alta marginación que cumplan con ciertos requerimientos en relación al equipamiento escolar y de atención a la salud. *c)* Por último, selecciona en estas localidades los hogares en PE mediante una identificación inicial con base a una línea de PE (LPE), la cual se corrige a través de la técnica estadística del análisis discriminante [...] Por tanto, su PO [en 1997-99] *la conforman los miembros de los hogares en PE que habitan en localidades rurales de muy alta o alta marginación y que están a cierta distancia del equipamiento escolar y de atención a la salud*. En esta definición de PO no basta ser PE, se requieren muchas más condiciones para [ser beneficiarios] (Boltvinik y Cortés, 2000, p. 31 [cursivas añadidas]).

Las etapas *a* y *b* constituyen la focalización territorial; la *c*, focalización individual. Nos centraremos en la etapa *c*, en la que se eligen los hogares beneficiarios usando una LPE y la técnica estadística del Análisis Discriminante (AD). Una vez

que el POP definió la LPE, con el contradictorio procedimiento explicado en la sección anterior, se divide la población en dos grupos: los hogares e integrantes que tienen un ingreso menor a la LPE se consideran, provisionalmente, en PE; y los que tienen un ingreso por arriba de la LPE se consideran no PE (NPE). Con esta división provisional se construye, usando el AD, un perfil medio de cada grupo construyendo una variable multidimensional, llamada Z , que es una media ponderada de las variables discriminantes (VD). Estas VD deberían ser variables del nivel de vida (NV) o de necesidades básicas insatisfechas (NBI) para que el método tuviese consistencia conceptual, pero sus autores eligieron un grupo de variables heterogéneas, muchas de las cuales no expresan NV (como índice de dependencia, número de niños entre 0 y 11 años, ocupación del jefe del hogar, presencia de discapacitados). Estas listas heterogéneas se suelen derivar de la no distinción entre variables constitutivas (VC) y explicativas (VE). Para medir el NV deben usarse sólo VC; para explicarlo, sólo VE. Si las mezclamos, ni medimos ni explicamos. Pero la razón estadística no distingue entre ellas. Los ponderadores de las VD son determinados por el modelo para maximizar la distancia estándar entre las medias de los pobres, Z_p , y la de los no pobres, Z_{NP} . Cada familia se clasifica en el grupo respecto de cuya Z guarde menor distancia. A este método le llamó Boltvinik normas de NBI reveladas, porque la LPE se usa sólo para revelar tales perfiles. Boltvinik y Cortés (2000) señalaron:

Concluimos que, aunque en apariencia en el procedimiento del POP la clasificación final resultaría tanto del método de LP como del ejercicio con las VD, en realidad la función única del ingreso es revelar la Z_p y la Z_{np} . Una vez reveladas, es sólo la situación captada por las VD la que determina quién es PE y quién no. Sin embargo, el nivel de las Z está determinado por la LPE utilizada [...] Pero esto lo hace POP sin percatarse plenamente de ello y de una manera contradictoria e insuficiente. La LPE se elige sin mayor justificación [...] El procedimiento ortodoxo del AD

supone clasificar primero a los que, sin duda, son PE y NPE, dejando un grupo intermedio de casos dudosos sobre los que se aplica, entonces, el AD para definir a qué grupo pertenecen. Para ello resulta necesario usar un abanico de LPE, que los casos no dudosos de PE sean los que tengan ingresos inferiores a todas las LPE y, simétricamente, los casos de NPE identificados con certeza sean los que tengan ingresos por arriba de todas las LPE. Los casos dudosos serían aquellos cuyos ingresos están arriba o abajo de algunas LPE, pero no de todas. Al usar Progresas una sola LPE, y al ser ésta la más baja de las usadas en el país, se reduce a cero el número de casos dudosos [...] pero no ocurre lo mismo con los NPE, ya que entre éstos habrá muchos que no lo serían con otras LPE. De haberse usado el procedimiento ortodoxo, los [sin duda] PE habrían sido los mismos y la Z_p sería también la misma, pero los NPE habrían tenido un ingreso medio más alto y su Z_{np} , denotémosla Z'_{np} , habría tenido valores también «más altos», es decir, habría estado más distante de la Z_p que Z_{np} . Su distancia a Z'_{np} será siempre mayor que su distancia a Z_{np} . Por tanto, aumentará el n° de hogares clasificados como PE. Es decir, el que el POP use la LPE más baja en vez de un abanico de LPEs, lleva a la conclusión de que está subestimando los hogares en PE en las localidades seleccionadas y, por un error de procedimiento, se están excluyendo hogares en PE de los beneficios del programa incluso en las localidades seleccionadas (pp. 45-46).

En el cuadro 2 se reproducen los cálculos de Boltvinik y Cortés de las personas pobres excluidas por el POP con datos de 1996. Tanto cuando éste se amplió al medio urbano, como cuando se adoptaron métodos oficiales de medición de la pobreza en México, el procedimiento descrito en el párrafo anterior tendría que haberse modificado, lo cual no sucedió. Recientemente hubo cambios que tampoco llevan a la consistencia con el método del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

En *Oportunidades* (s. f.), se incluye el cálculo de los puntajes resultado del análisis discriminante (AD). Es de destacar la

alta importancia que el llamado sistema único de puntajes da a variables tales como posesión de refrigerador (0.761), pertenecer a una localidad rural (0.653), pertenecer a un hogar sin seguridad social (0.475) y sin baño (0.415), a diferencia de la baja importancia relativa que le da a la carencia de lavadora (0.127), y al hacinamiento del hogar (0.139). La particular importancia que dichos resultados le dan a las localidades rurales es central para los errores de focalización que se muestran más adelante. En 2011 (Prospera, s. f.), se hicieron cambios en el proceso de identificación del programa, que no modificaron radicalmente el entendimiento de programa sobre cómo identificar a los hogares en pobreza y los supuestos de los que parte. Los cambios más importantes son: *a*) Se dejó de utilizar la Canasta Normativa Alimentaria de Coplamar, y se utilizó una línea de bienestar mínima (LBM) ajustada.⁴ *b*) Se denomina Línea de Verificación Permanente de Condiciones Socioeconómicas (LVPCS) al punto de corte entre el EDA (Esquema Diferenciado de Apoyos) y los beneficiarios Prospera con los beneficios completos y *c*) se reemplazó la utilización del análisis discriminantes por un modelo *semi-log (log-lineal)*, que en general presenta las mismas bondades y desventajas de la técnica estadística anterior. En 2015, se hace una nueva revisión del modelo, y se actualizan las fuentes de datos que utiliza (cambia ENIGH 2008 por 2012).⁵

⁴Punto de corte intermedio entre LBM y LB, para poder identificar a hogares que, sin ser PE, presenten características insuficientes para invertir en el desarrollo adecuado de las capacidades de sus integrantes.

⁵Desafortunadamente, la LVPCS no se puede utilizar en los cálculos de los errores de focalización, porque en la ENIGH no se identifican los beneficiarios del POP en EDA.

Cuadro 1. Cálculo de la LPE y de la LPEM en el Progreso

<i>Conceptos</i>	<i>Datos de OGH</i>	<i>Comentarios, añadidos o desglose</i>
1. Gasto Corriente Total (GCT=GCMT+GCNMT)	584963	Según OGH, GCT es la suma de GCMT: (393961), autoconsumo (56244), pago en especie (3518) y regalos (38979)
Menos: renta imputada de la vivienda propia (RIVP)	-92261	OGH eliminan la renta imputada de la vivienda por no servir para comprar alimentos
2. Nuevo GCT (NGCT) (A)=1-RIVP	492702	
3. Gasto Corriente Monetario Alimentario (GCMA)	235109	
4. Autoconsumo (de todo tipo de bienes)	56244	
5. Pago en especie	3518	
6. Subtotal «alimentos» (B)=3+4+5	294871	
7. Coeficiente de Engel (E=B/A)	No explícito	0.5985
8. Factor de expansión (F)=A/B	1.67	Inverso de E: F=A/B
Ajuste de F		
9. Gasto Corriente Monetario Total (C)	393961	Es GCMT
10. Proporción del GCMT en NGCT=9/2	0.80	10=9/2
F (F ajustado)=F X 10	1.34	11=9/6 Supone un E igual a 0.75

Notas: GCT: gasto corriente total; GCMT: gasto corriente monetario total; GCNM: gasto corriente no monetario; NGCT: nuevo GCT; GCMA: gasto corriente monetario alimentario.

Fuente: Elaboración propia a partir de Orozco, Gómez y Hernández (1999, p. 80).

Cuadro 2. Excluidos por el Progresa según diversas líneas de pobreza extrema (cálculos con la ENIGH 1996)

	<i>Líneas de pobreza extrema</i>			<i>LP</i>	
	<i>Progresa</i>	<i>Levy</i>	<i>Levy (corregido***)</i>	<i>Cepal</i>	<i>Cepal</i>
<i>Millones de personas</i>					
1. Universo de Pobres Nacional	13.6	18.8	36.5	27.1	56.5
2. Universo de pobres rural (menos de 2500)	9.1	11.6	17.9	12.9	19.9
3. Universo de pobres urbanos excluidos (+ de 2500)	4.5	7.2	18.6	14.2	36.6
4. Población incluida con criterios y LPE-Progresa*	6.1	6.1	6.1	6.1	6.1
5. Estimación pobres rurales excluidos**	3	5.5	11.8	6.8	13.8
6. Suma pobres excluidos (3+5)	7.5	12.7	30.4	21	50.4
<i>Porcentajes y proporciones</i>					
7. Porcentaje de exclusión (6/1)(100)	55.1	67.6	83.3	77.5	89.2
8. Relación excluidos/incluidos (6/4)	1.23	2.08	4.98	3.44	8.26
9. Población (millones) en localidades rurales que no son de muy alta ni alta marginación: 9.9					

*Sin aplicar el análisis discriminante, en localidades seleccionadas de alta o muy alta marginación.

**Pobres extremos que habitan en localidades rurales que no son de muy alta o alta marginación; en Progresa se calcularon como 30 por ciento de los 9.9 millones que las habitan (renglón 9); en el resto de los casos es la diferencia entre los pobres rurales totales, menos los incluidos (renglón 2 menos renglón 4).

***Usando factor de expansión de 2, del costo de la canasta alimentaria, en vez de 1.25 que usa Levy.

Fuente: Boltvinik y Cortés (2000).

7. *El diseño original del Progresá según Levy y documentos del programa*

El objetivo del Progresá, «romper la transmisión intergeneracional de la pobreza», lo convierte en un programa estrictamente evaluable hasta que sus escolares becados sean adultos, en un programa de construcción de capital humano entre la población en PE y que busca disminuir la PE de las nuevas generaciones, no de la actual. Sin embargo, en los textos básicos del Progresá y en los de SL, esto no es claro, como se muestra en el cuadro 3: se enuncian seis o siete objetivos ambiguamente situados entre reducir la PE de la actual generación y la de las futuras. Esta afirmación ha sido avalada por políticos y académicos como se ve en las siguientes citas:

Progresá es un programa innovador, pionero a nivel mundial [...] para superar la transmisión intergeneracional de la pobreza (Rogelio Gómez Hermosillo, coordinador nacional del POP entre 2001 y 2006 [2001, p. 118]).

Hacia finales de la década de los noventa [...] Progresá inició la instrumentación [...] de una política orientada a incentivar (*sic*) a los ciudadanos de menores recursos a invertir en el capital humano de sus hijos, buscando [...] contribuir a interrumpir la transmisión de la pobreza que ocurre entre generaciones (Stefano Bertozzi y Mercedes González, coordinadores de la evaluación cuantitativa y cualitativa [2008, p. 11]).

El Programa Oportunidades surge [...] con el objetivo de contribuir a lograr la igualdad de oportunidades y romper la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante el desarrollo del capital humano de los individuos (*sic*) de hogares en pobreza extrema (Yaschine, 2015, p. 65).

El POP está basado en la idea del triángulo alimentación, salud y educación que persigue que los niños y jóvenes aumenten su nivel educativo y que, por tanto, con base en la teoría ingenua del capital humano, sean menos pobres en el futuro. El POP introduce dos nuevas desigualdades en el ingreso de los propios hogares

pobres: *a)* entre los que tienen hijos en edades escolares y quienes no los tienen; misma que puede llegar a ser de 8.8 a 1 según las tablas vigentes de montos máximos por familia según las Reglas de Operación 2014 (RO2014). *b)* Discrimina a los hogares más grandes, para los cuales la transferencia monetaria alimentaria (TMA) per cápita es menor, pues su monto es igual para todos los hogares, sin importar su tamaño. Esto refleja la obsesión maltusiana de Levy. Un hogar con 12 integrantes recibirá un apoyo monetario per cápita seis veces menor que un hogar con dos integrantes. El coeficiente de Gini de las TM del POP es de 0.3149, superior al de Alemania, que era de 0.289 en 2012 (OECD, 2020).
¿Tiene sentido combatir la pobreza creando desigualdad?

Cuadro 3. Objetivos del POP

-
- 1) Mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres (en PE según Levy y Rodríguez, 2005), particularmente de niños, niñas y de sus madres, brindando suficientes servicios escolares y de cuidado (de calidad) de la salud, y ayudas alimentarias.
 - 2) Integrar estas acciones para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por la falta de salud o la desnutrición, ni porque realicen labores que dificulten su asistencia escolar.
 - 3) Procurar que los hogares dispongan de medios y de recursos suficientes para que sus hijos completen la educación básica.
 - 4) Inducir la responsabilidad y la participación de los padres en favor del beneficio que significa para los niños y los jóvenes mejorar su educación, salud y alimentación.
 - 5) Promover la participación y el respaldo comunitario en las acciones de Progresá para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de las familias de las localidades donde opere (objetivo no presente en Levy y Rodríguez, 2005).

Objetivos incluidos por Levy y Rodríguez (2005) pero ausentes en Progresá (al menos explícitamente):

- 6) Eliminar la desnutrición, reducir las tasas de morbi-mortalidad y fecundidad.
- 7) Cambiar la estructura de riesgos de las familias pobres, reduciendo la incertidumbre en el flujo de consumo y los riesgos asociados a eventos catastróficos de salud
- 8) Redistribuir el ingreso nacional hacia las familias pobres.

Objetivo incluido sólo en Levy (2006):

- 9) Romper el ciclo vicioso de la pobreza en todos los hogares en pobreza extrema.
-

Fuente: Elaboración propia con base en el diseño original del Progresá (1997), Levy y Rodríguez (2005) y Levy (2006).

*8. El segundo error de Levy:
creer que la focalización puede ser eficiente*

El primer error de SL lo llevó a concluir que la pobreza extrema (PE) es predominantemente rural y que afecta a una proporción pequeña de la población. Las implicaciones de política que de aquí se derivan, estuvieron sustentadas en este error. SL no quiso corregir su error inicial, aunque la información, para hacerlo, estuvo disponible poco después. Lo dicho explica que, siendo subsecretario de hacienda con Zedillo, haya promovido la creación del Progresá como un programa de TM focalizadas a los PE del medio rural. Pero, además, SL piensa que hay que apoyar los hogares, no a las comunidades, y sus datos le hicieron creer que la incidencia de la PE en el medio rural era de sólo 37.2 por ciento en 1984. Por tanto, promovió que se seleccionaran a los hogares en PE incluso en el medio rural; es decir, focalizar el POP a los hogares en PE. Aquí vino el segundo error de Levy: suponer que la focalización eficiente, con bajos errores, era viable. Ello a pesar de que varios autores habían ya advertido que en todos los programas focalizados en el mundo había altos errores de focalización. En particular, antes de la puesta en marcha del POP, el Banco Mundial había publicado la importante compilación de Van de Walle y Nead (1995), en cuyo primer capítulo, Amartya Sen (1995) plantea:

Concebir los objetos de la focalización como pacientes y no como agentes, puede menoscabar el propósito de erradicar la pobreza [...] El punto teórico que sustenta la focalización es: mientras más certero sea un subsidio en llegar a los pobres [y sólo a ellos], menor será el desperdicio y menor el costo para alcanzar el objetivo deseado. Si los así llamados objetos focalizados [*targets* en inglés] fueran todos identificables y no reaccionaran, ahí terminarían las cosas: todos aceptaríamos [esta] buena estrategia [...] Ciertos estruendosos clamores a favor de dicha estrategia le dan a uno la terrible sensación de que ésta es, en efecto, la forma en que algunos promotores del

«focalizar y dejarse de tonterías» ven el problema de la erradicación de la pobreza (Sen, 2003, pp. 555-556).

Por su parte, Cornia y Stewart (1995), en el mismo libro, analizaron programas alimentarios tanto focalizados como dirigidos a toda la población en ocho países (incluido México), y concluyeron que los subsidios universales tienen altos errores de inclusión (EI, beneficiar a quien no lo necesita) y bajos errores de exclusión (EE, excluir a quien sí lo necesita) y que mejoran la distribución del ingreso. Los programas focalizados, en contraste, tienen altos EE, y menores EI que los universales. Por tanto, cuando se ordenan los programas según los EI, los programas focalizados son siempre mejores que los universales; cuando sólo se valoran los EE los subsidios generalizados son siempre mejores; cuando ambos errores se valoran los resultados dependen, sobre todo, del ponderador (peso relativo) que le demos a cada error. Además de destacar la importancia de considerar ambos tipos de errores, otra contribución de los autores es su valoración aproximada de los EE. Los autores usan relaciones de 6 a 1, o de 4 a 1, entre un EE y un EI, situando así el costo de bienestar (el hambre de las personas necesitadas y excluidas) muy por arriba del costo de subsidiar a una persona no necesitada (Cornia y Stewart, 1995). Como ha dicho Fresneda (2003), los EE son «mucho más graves que los EI. Significan una negación, en la práctica, de derechos y servicios iguales para quienes tienen condiciones semejantes» (p. 302).

Levy ignoró estas advertencias. Los errores de focalización en el POP, como era previsible, son muy altos y demuestran el segundo error de Levy. En el cuadro 4 se presentan los errores (absolutos) de exclusión (EE) e inclusión (EI) en el POP en 2014 a nivel nacional, rural y urbano. De acuerdo con las RO, el POP debería beneficiar a todos los hogares del país cuyo ingreso sea menor a la Línea de Bienestar Mínima (LBM) del Coneval (con el ajuste ya explicado a la LBM). Pero de los 27.6 millones de

PE, el POP sólo benefició a 12.9 millones, menos de la mitad (46.7%), y excluyó a 14.7 (53.3%), que es la magnitud de su EE. Esto ocurrió a pesar de que el total de beneficiarios (B), 26 millones, fue muy cercano (94.2 por ciento) a los 27.6 de PE que forman su población objetivo (PO). La otra cara de la moneda, por tanto, fue que poco más de la mitad de sus B (13.1 millones) no son PE, no son parte de su PO, y constituyen su EI, equivalente a 89.1 por ciento de su EE (14.7 millones). Peor eficiencia de focalización es difícil de imaginar. En el medio rural la PO (=PE) fue de 10.7 millones, de los cuales 7.6 (71%) fue B y 3.1 fueron excluidos (el EE fue de 29%). Un EE alto, pero mucho menor que el nacional de 53.3 por ciento. El valor del EI rural (6.8 m), en cambio, es muy alto, y muy cercano en términos relativos (47.2%), al nacional (50.4%). De los 14.4 millones de B, sólo 7.6 son PE. La distribución rural-urbana de los EE y los EI es muy contrastante. El EE, que fue de 14.7 millones en el país, se concentró en el medio urbano (11.6 millones, equivalente a 78.9%). En cambio, el EI se repartió en partes casi iguales entre ambos medios: 6.8 en el rural y 6.3 en el urbano reflejando el sesgo rural del POP que también se aprecia en el hecho que el número absoluto de B rurales sea mayor en el medio rural (14.4 frente a 11.7), cuando la población rural es sólo 23.3 por ciento de la población nacional. En cambio, el EI, 13.1 a nivel nacional, se distribuye casi en partes iguales: 6.8 millones (urbanos) y 6.3 millones (rurales).

Esto indica que el análisis de la focalización debe hacerse siempre distinguiendo ambos medios, pues los promedios nacionales ocultan sus grandes diferencias. En un programa focalizado, ocurre algo similar a lo que pasa cuando, en la feria, queremos tumbar los patitos metálicos disparándoles con un rifle de municiones. Hay cinco patitos y el objetivo es tumbar todos y obtener el premio. Las municiones se venden por pieza. La proporción entre municiones compradas y patitos la denominamos suficiencia (s). Si compramos cinco municiones, $s=1.0$. Si tenemos muy buena puntería (eficiencia [E]) y acerta-

mos todos los tiros, $E=1.0$. La combinación de suficiencia y eficiencia, cuando ambas valen 1.0, produce el resultado deseado: tumbamos todos los patitos. Al resultado final, qué proporción de los patitos tumbamos, le llamamos cobertura (C). Nótese que la cobertura es igual al producto de la suficiencia (1.0) y la eficiencia (1.0), es decir $C=SE$. La moraleja de esta historia es: si quieres tumbar los cinco patitos, es condición necesaria comprar, al menos, cinco municiones; s debe ser igual o mayor que 1 ($s \geq 1.0$). Pero si tenemos mala puntería, tenemos que compensarlo comprando más de cinco municiones ($s > 1.0$).

Cuadro 4. Errores de exclusión (EE) e inclusión (EI) en el POP, 2014.

	<i>Nacional</i>			<i>Rural</i>			<i>Urbano</i>		
	<i>PE</i>	<i>No PE</i>	<i>Sumas</i>	<i>No PE</i>	<i>Sumas</i>	<i>PE</i>	<i>No PE</i>	<i>Sumas</i>	
B	12.9	(EI) 13.1	26	7.6	(EI) 6.8	14.4	5.3	(EI) 6.4	11.7
No B	(EE) 14.7	79.2	93.9	(EE) 3.1	10.4	13.5	(EE) 11.6	68.8	80.4
Sumas	27.6	92.3	119.9	10.7	17.2	27.9	16.9	75.2	92.1

Notas: PE: pobreza extrema. Datos de ingresos sin corregir a cuentas nacionales.

Fuente: Elaboración propia a partir de la ENIGH 2014 (Inegi, 2019).

En el cuadro 5 se presentan los valores de s , E y C para el POP, a partir de la base de datos de la ENIGH 2014. El objetivo del POP es beneficiar, con sus TM y otras prestaciones, a toda la población en PE del país, su población objetivo (PO), sus patitos. Si todos los PE son B, la cobertura (C) es igual a 1.0. En lugar de municiones, ahora tenemos beneficiarios (B). La condición necesaria (pero no suficiente) para que los 27.6 millones de PE sean PEB es que $B \geq 27.6$ millones, en cuyo caso $s \geq 1.0$. Es decir, calculamos s dividiendo B entre PE ($s=B/PE$). $B \geq 27.6$ significa que el gobierno federal (y el Poder Legislativo) estuvieron dispuestos a gastar un monto

(más que) suficiente para otorgar el paquete de beneficios a todos los PE o PO, como algunos en la feria estuvimos dispuestos a comprar cinco o más municiones. Como se aprecia en el renglón uno del cuadro 5, esta condición se cumplió de manera sobrada en el medio rural ($s=1.344$). Los millones (mm) de personas que dan lugar a este valor de s los podemos ver en el cuadro 4 (último renglón) en donde se informa que en el medio rural había 10.7 mm de PE, pero B era mayor: 14.4 millones. Podríamos pensar que el POP compró más municiones de las necesarias suponiendo que su puntería no era perfecta. Pero esto no fue así en el medio urbano, donde $s=0.689$. ¿Por qué el gobierno federal habría comprado menos municiones de las necesarias, aun suponiendo puntería perfecta, en el medio urbano, mientras compraba más de las necesarias en el medio rural? A nivel nacional, $s=0.943$, lo que refleja que incorporó 26 millones de B cuando la PE era de 27.6 millones (véase cuadro 5). Es decir, casi habría comprado suficientes municiones suponiendo puntería perfecta.

Pero la puntería (eficiencia $[E]$) del POP a nivel nacional es muy baja y un poco más baja en el medio urbano (0.455) que en el rural (0.529); a nivel nacional, E es prácticamente igual a 0.5 (0.496). La E se calcula dividiendo el número de PEB (pobres extremos beneficiarios, es decir, incluidos en el POP) entre el total de B . Expresa qué proporción de los beneficiarios son PE. Debería ser 1.0. Toda la desviación (casi 50% a nivel nacional), se explica por los errores de inclusión (EI). En el cuadro 4 se muestra el total nacional de los EI, que son 13.1 millones de un total de B de 26.1, cuyo cociente es igual a 0.502 que, salvo un pequeño error de redondeo, suma 1.0 con el valor de E de 0.496.

Con esta puntería (E) de 0.496 a nivel nacional, se requeriría una s de 2.02 para alcanzar la cobertura (C) total, lo que supondría que el número de B fuese 55.8 millones, para atinarle a los 27.6 millones de PE. En el renglón tres del cuadro 5 se muestran los valores de C , donde se aprecia que la C rural (0.712) es más

del doble que la C urbana (0.312) y que a nivel nacional es de 0.468, menos de la mitad. Puesto que C mide qué proporción de los PE son B del POP (PEB), está claro el fracaso enorme del programa emblemático de la política social neoliberal que sólo está atendiendo a la mitad de su PO, y a menos de una tercera parte de los PE urbanos, 20 años después de haberse puesto en marcha. ¿Por qué entonces cuando se alcanzaron los cinco millones de hogares en 2005 se congeló el número de B del POP (se mantuvo la cifra hasta 2008), y después sólo se aumentó por la crisis en 2010, se volvió a congelar hasta 2012, cuando se incorporaron masivamente los beneficiarios del Programa de Apoyo Alimentario (PAL) al POP? Los funcionarios de la Sedesol que tomaron la decisión de congelar B, argumentaron que ya cubría a todos los PE (confundiendo suficiencia con cobertura), hicieron suyo el otro error de Levy. Lo que Meghnad Desai ha llamado la *arrogancia desmesurada de los economistas*, que va junto con su desprecio de la evidencia, explica este desastre.

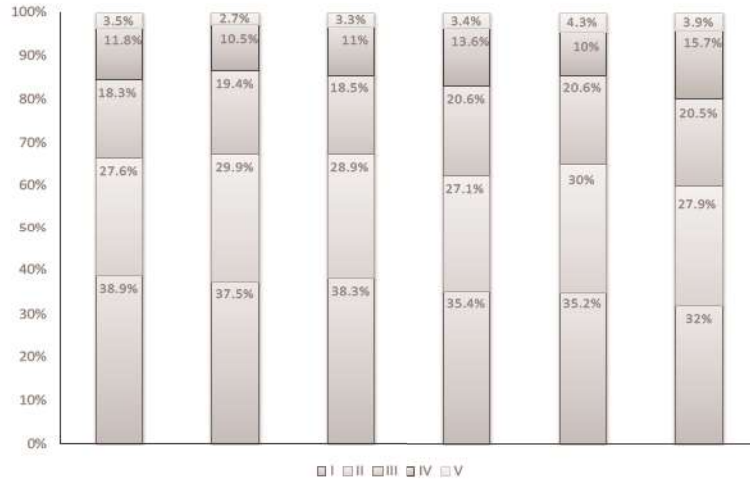
Cuadro 5. Índices de suficiencia, eficiencia y cobertura del POP, 2014

<i>Índices</i>	<i>Nacional</i>	<i>Urbano</i>	<i>Rural</i>
1. Suficiencia, ($S = B/PE$)	0.943	0.689	1.344
2. Eficiencia, ($E = PEB/B$)	0.496	0.455	0.529
3. Cobertura, ($C = S * E = PEB/PE$) = 1*2	0.468	0.314	0.712

Fuente: Elaboración propia a partir de la ENIGH 2014 (Inegi, 2019).

No sólo la focalización eficiente, que SL dio por supuesta, era inviable, sino que está creciendo el porcentaje de TM del POP que reciben los tres quintiles superiores de la distribución del ingreso: de 33.6 por ciento en 2004 a 40.1 por ciento en 2014; así mismo el quintil más pobre recibe cada vez menor porcentaje de las TM del POP: de 39 por ciento en 2004 a 32 por ciento en 2014 (véase gráfica 1).

Gráfica 1. Distribución del monto total de transferencias POP por quintiles del ingreso corriente, 2004-2014



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos de las ENIGH (Inegi, 2019).

Además, las cifras también ratifican que el sesgo antipobreza extrema urbana (anti-PEU) es muy fuerte en el Prospera, como lo fue antes en el Oportunidades. El Progresá fue casi exclusivamente rural. La probabilidad de que un hogar en PE sea atendido por el POP es 2.3 veces más alta si reside en una localidad rural que si lo hace en una urbana. Es decir, prevalece una grave desigualdad de oportunidades. El resultado (véase cuadro 4) es que, incluso con los minimalistas criterios de PE aplicados por el POP (aunque mucho menos minimalistas que los criterios ultra-minimalistas del Coneval), 11.6 de los 16.9 millones de PE urbanos (68.6%) son excluidos por el POP. En 2001, Elio Villaseñor (EV) y Julio Boltvinik promovieron el Foro Pobreza Ignorada, que se propuso revertir la exclusión de la pobreza urbana del POP y lo logró: se amplió al medio urbano. Pero el impulso duró poco. Miguel Székely, subsecretario de Planeación de la Sedeso, decidió, en 2004, congelar los B del POP.

*9. Cálculo de coeficientes de exclusión
e inclusión: evolución de los errores de focalización*

La baja eficiencia (E) de focalización del POP, derrumba el argumento a favor de la focalización. En lo precedente se han analizado EE y EI en valores absolutos (millones de personas). Para ciertos análisis es mejor calcular coeficientes relativos que expresen el grado de error y sean más comparables en el espacio (entre unidades geográficas de diversos tamaños) y en el tiempo. El denominador adecuado para calcular el coeficiente del EI (CEI) es B (número de beneficiarios). En efecto, EI/B (o $NOPEB/B$), igual a CEI, expresa qué proporción de los B fueron erróneamente seleccionados sin ser PE, o bien dejaron de ser PE y permanecen en el POP. CEI resulta así el complemento (para obtener la unidad) de E, que es PEB/B . (Obviamente $NOPEB/B + PEB/B = 1$). Por tanto, $CEI = 1 - E$. En cambio, el EE tiene que relacionarse con el universo, en la unidad geográfica, de PE, para que logremos expresar qué proporción de los PE fueron excluidos del POP: $CEE = EE/PE = PENOB/PE$. Como $C = PEB/PE$, resulta evidente que $CEE + C = 1$ ($PENOB/PE + PEB/PE = 1$). Por tanto, $CEE = 1 - C$. En el cuadro 6 se presentan los cálculos de los CEE y CEI a nivel nacional, urbano y rural, para 2008, 2010, 2012 y 2014. Notemos que: *a*) el CEE urbano es mucho más alto (siempre cercano a 0.7) que el rural (entre 0.25 y 0.32) en todos los años (siempre más del doble), lo que vuelve a mostrar el sesgo anti-urbano del POP; *b*) que el CEI urbano también es más alto que el rural, pero con valores más cercanos (el rural por abajo de 0.5 y el urbano por arriba de este valor). A nivel nacional, ambos coeficientes (CEE y CEI) fluctúan alrededor de 0.5, mostrando que el POP ha incorporado como B un poco menos de 50 por ciento de los PE, y que menos de 50 por ciento de los B son PE; *c*) el CEE subió a nivel nacional y en el medio rural, y bajó muy poco en el medio urbano, entre 2008 y 2014 (véase cuadro 6).

Al analizar la evolución de los índices S, E y C (véase cuadro 7) se aprecia que si bien la magnitud del PB ha sido casi suficiente a nivel nacional como lo indican los valores de s (entre 0.93 y

1.07) para cubrir a todos los PE, el crecimiento de la PE a un ritmo mayor que el del padrón del POP, hace que cada vez sea menos suficiente, pasando de una relación de 1.07 a 0.94. Si el presupuesto y el PB del POP parece suficiente para cubrir a todos los PE, entonces ¿por qué no lo hace? Por la baja eficiencia (E) de la focalización, que con valores de 0.5 y menores a nivel nacional, ha dejado fuera más (y en el mejor de los casos, tantos) PE que los que ha incorporado como B. La cobertura (C), que como ya vimos es el producto de S y E, y expresa la proporción de PE que son B del POP, ha tenido una leve tendencia a la baja en el medio rural (de 0.75 en 2008 a 0.71 en 2014) y un leve repunte (en 2014) en el medio urbano (de 0.28 a 0.31). Es decir, el POP cubre 3 de cada 10 PE urbanos, y 7 de cada 10 PE rurales. A nivel nacional, cubre menos de la mitad de los PE y el valor de C en 2014 (0.47) es menor que en 2008 (0.51). Se calcularon los CEE y CEI para cada una de las 63 áreas urbanas (AU) o rurales (AR) de las 32 entidades federativas (EF) en 2014. A la Ciudad de México no se le reconoce área rural. Por limitaciones de espacio, se excluye la presentación de resultados (cuadros y gráficas) y su análisis. Sólo se menciona que el CEE es más alto en todas las AU de las EF que en sus propias AR, con la excepción de Baja California Sur, la cual tiene el más alto CEE rural del país: 0.84. En CEI no hubo un patrón tan contrastante.

Cuadro 6. Coeficientes de errores de exclusión (CEE) y de inclusión (CEI), 2008-2014

		2008	2010	2012	2014
CEE	Nacional	0.494	0.504	0.558	0.533
	Rural	0.247	0.260	0.315	0.289
	Urbano	0.722	0.696	0.723	0.687
CEI	Nacional	0.528	0.497	0.525	0.506
	Rural	0.499	0.459	0.484	0.472
	Urbano	0.588	0.557	0.581	0.546

Fuente: Elaboración propia a partir de la ENIGH 2014 (Inegi, 2019).

Cuadro 7. Índices de suficiencia, eficiencia y cobertura del POP por tipo de localidad, 2008-2010

		2008	2010	2012	2014
1. Suficiencia (=B/PE)	Nacional	1.07	0.98	0.93	0.94
	Rural	1.50	1.37	1.33	1.35
	Urbano	0.68	0.68	0.66	0.69
2. Eficiencia (=PEB/B)	Nacional	0.47	0.50	0.47	0.49
	Rural	0.50	0.50	0.52	0.53
	Urbano	0.41	0.41	0.42	0.45
3. Cobertura PO (PEB/PE)=1*2	Nacional	0.51	0.50	0.44	0.47
	Rural	0.75	0.69	0.68	0.71
	Urbano	0.28	0.28	0.28	0.31

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH 2008, 2010, 2012 y 2014 (Inegi, 2019).

10. ¿Qué impide mejorar la eficiencia de la focalización del POP?

Es seguro que la Coordinación Nacional (CN) del POP está consciente del desastre focalizador, pero al no reconocerlo públicamente se ata de manos. Si la E se mantiene al nivel actual (0.5) se requeriría que el PB fuese del doble (55.2 millones) que los PE que, en 2014, fueron 27.6 millones, lo que supondría duplicar el presupuesto anual de 80 mil a 160 mil millones de pesos. Desde 2004 se han restringido los recursos del POP, al punto que las TM se han congelado en montos nominales desde 2015, violando las reglas de operación (RO) que establecen que deben actualizarse según la inflación observada.

No hay voluntad política para aumentar el gasto del POP. Como se muestra en la gráfica 2, el PB creció (tanto en hogares como personas) rápidamente del año 2000 a 2004, se congeló en 2004-2009 y, desde entonces, sólo ha crecido significativamente en emergencias (como la crisis económica en 2009), o en 2015-2016 por la integración del PAL (Programa de Apoyo

Alimentario) al POP. Un PB estancado puede resultar de numerosas entradas y salidas, pero también de entradas y salidas bajas. Éste ha sido el caso del POP. Según nos informó Laura Dávila (funcionaria del POP durante muchos años) las bajas anuales rondan la cifra de 200 mil personas (0.8 por ciento del PB): una parte por incumplimiento de corresponsabilidades y otra que, en el proceso de recertificación se encontró que no son PE (comunicación personal, 2018). Cada año se identifican nuevos B pero, como la restricción es que no crezca el PB, sólo se identifican 200 mil nuevos B (unos 50 mil hogares) para reemplazar las bajas. Con un PB que no crece, que se renueva muy lentamente, los errores de exclusión (EE) e inclusión (EI) difícilmente se modifican.

El razonamiento anterior permite identificar que una parte de los errores de focalización son inherentes al diseño del POP (recertificaciones cada seis u ocho años, por ejemplo) y otra por puertas al clientelismo y (quizás) a la corrupción, que el propio diseño abre. Dávila (2016) describe el proceso de identificación de nuevos B: «Para identificar a los hogares que deben ser B del POP, anualmente se realiza un proceso de selección considerando la capacidad de atención, principalmente de los servicios de salud» (p. 12). Las limitaciones en dicha capacidad se están volviendo un cuello de botella del POP que está fuera de su control, por lo que prevalecerá la exclusión de B. La autora añade que, a partir de ahí, se utiliza:

una focalización en dos etapas: en la primera, a nivel central se realiza una selección de localidades (focalización geográfica) mientras en la segunda etapa se realiza la focalización de los hogares en las localidades seleccionadas [...] Prospera considera el total de localidades del país, y prioriza las localidades i) con demanda ciudadana [...] y iii) sin presencia del programa, tomando en cuenta el índice de rezago social y el de marginación, acotado siempre a las metas y estrategias establecidas para el ejercicio fiscal (Dávila, 2016, p. 12).

Es evidente que este procedimiento origina una gran exclusión, ya que de golpe y porrazo se excluyen todos los PE que viven en localidades (sobre todo urbanas) no seleccionadas. Aparte de esta exclusión por diseño, los criterios de selección de localidades son vagos y abren las puertas al clientelismo, como el de demanda ciudadana. Por otro lado, Dávila afirma que: «Se prioriza la atención de las localidades donde se estima que existe una mayor concentración de hogares en condiciones de pobreza, adicionalmente, si es preciso, se incluyen las localidades propuestas por las Delegaciones Estatales (del Proserpa)» (Dávila, 2016, pp. 12-13). De esta forma, abiertamente, se incluyen propuestas arbitrarias (no sujetas a criterio alguno) de funcionarios que pueden estar politizados e incluso tener ambiciones políticas personales. Se abre así otra puerta a los errores de focalización y al clientelismo. Además, el procedimiento provoca que el POP renuncie a bajar su EE, puesto que, en áreas urbanas, según explica Dávila, sólo se pueden seleccionar localidades que tengan al menos una Ageb (área geoestadística básica) con 40 por ciento o más de hogares pobres que aún no sean beneficiarios del programa.

*11. Tercer error de Levy:
creer que el POP está blindado contra el clientelismo*

La siguiente afirmación de Levy y Rodríguez demuestra que pensaban que el POP estaba protegido contra el clientelismo: «las evaluaciones señalan que el Proserpa: [...] iv) Ha superado efectivamente muchos de los problemas de programas previos en lo que se refiere a sesgos electorales y clientelistas» (Levy y Rodríguez, 2005, p. 172).

Levy (2006) asocia las «capacidades para la obtención y análisis de información» del POP con su superación del clientelismo:

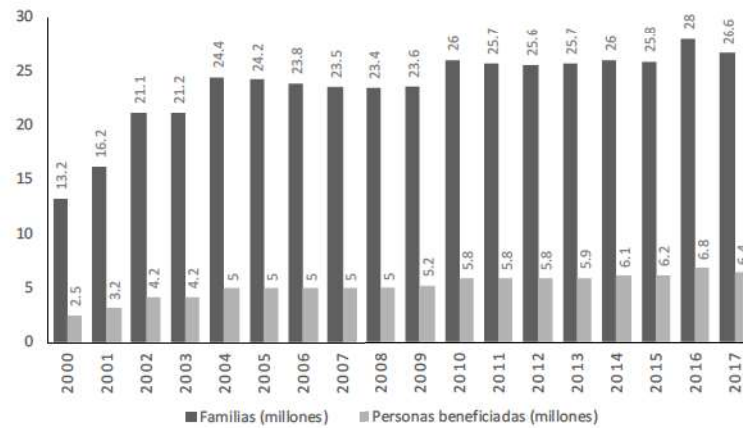
Puesto que el programa requería información detallada de los hogares para identificar los que vivían en PE se hicieron

nuevos cuestionarios [...] En el curso del programa más de 8 millones de cuestionarios de hogares han sido recolectados y analizados. [Tómese en cuenta que Levy escribe en 2006] Además, se desarrollaron algoritmos para separar los pobres de los no pobres (p. 91).

Como ocurre en otros tipos de procesos masivos centralmente controlados, en los cuales un programa de cómputo hace los cálculos y arroja un veredicto, las decisiones (de cuáles hogares serán B) se vuelven impersonales: el resultado no puede ser influido por nadie y, por tanto, no son clientelares. Si el control central funciona bien y lejano de los intereses locales, se evitan intromisiones clientelares. Esto lo lograba, o eso creímos muchos –incluso Levy–, el POP en su inicio:

El enfoque [...] impuso dos requerimientos administrativos: establecer una entidad con suficiente poder para efectivamente coordinar a los varios participantes [...], y un mecanismo para controlar el presupuesto [...] que está distribuido entre varias secretarías de estado y agencias [...] Se decidió que la entidad «con suficiente poder» debiera ser una nueva agencia que tendría los poderes legales para llevar a cabo la tarea y cuyo responsable sería designado por el Presidente: la Coordinación Nacional (CN), parte de la Sedeso pero con autonomía [...] Esta CN tiene un Comité Técnico (CT) formado por representantes [a nivel subsecretario] de las secretarías de desarrollo social, salud, educación y el IMSS. El CT es responsable de las decisiones estratégicas, de la instrumentación y de la operación día con día (Levy, 2006, pp. 92-93).

Gráfica 2. Padrón de beneficiarios (PB), familias y personas, POP, 2000-2017



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos de Prospera (2017).

Esta estructura dejó de funcionar. La descentralización de los servicios de salud y educación a los estados, un año después de puesto en marcha el POP, restó valor a la presencia de los respectivos subsecretarios en el CT, puesto que ahora son los secretarios estatales respectivos los responsables de operar ambos servicios. Levy reconoció que el carácter centralizado de la administración del programa «se refiere a los aspectos normativos y operacionales fundamentales y a la gestión de los fondos transferidos a los hogares pobres (*sic*), pero no a la provisión de los servicios» (2006, p. 97). A pesar de este reconocimiento, quiere hacernos creer en el blindaje anti-clientelar del POP en cuanto a los pagos de transferencias, en los que: «no hay intermediarios entre el gobierno federal y los beneficiarios del programa. Este hecho ayuda a limitar las oportunidades de manipulación política y la posibilidad de corrupción o filtraciones a lo largo de la banda de transmisión monetaria» (Levy, 2006, p. 98).

Pero Levy descubre algunos riesgos clientelares del POP:

Los programas [...] de reducción de la pobreza, tienen una larga tradición según la cual las autoridades pertinentes [...] tienen un papel directo y visible en la entrega de beneficios. Una operación remota como la del POP va en sentido contrario de tal tradición. [Pero] siempre existe el riesgo, y quizás la tentación [...] de cambiar la operación del programa para corregir la ausencia de un intermediario. *El cambio puede ser sutil, pero el punto clave sería asegurar que alguna autoridad reciba el «agradecimiento» de los beneficiarios* (pp. 98-99 [curtidas añadidas]).

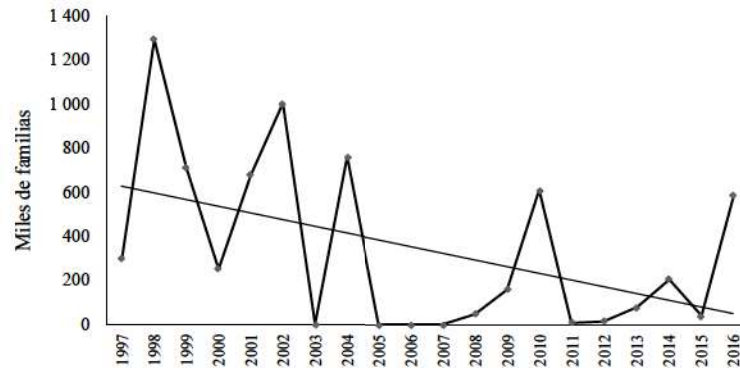
Hacia quién va dirigido ese agradecimiento puede ser influido por los gobiernos estatales y municipales de muchas maneras. SL también trata el impacto negativo del supuesto nulo papel de los gobiernos municipales y estatales en el POP:

En la medida que la calidad de los servicios [provistos por estos gobiernos] es importante para los beneficiarios, la ausencia de involucramiento estatal y municipal puede disminuir su impacto positivo. Hay una potencial relación inversa entre administración centralizada del POP y la calidad de los servicios recibidos por los beneficiarios (p. 100).

Se refiere también a los cambios legales que prohíben el uso clientelar de los programas y la mayor transparencia del POP. En conjunto, transmite la imagen de que el POP es un programa social distinto, no sujeto al clientelismo y la corrupción. Sin embargo, después de 2006, los nombramientos en el POP se politizaron, desde el puesto de CN (que se politizó desde el inicio del gobierno de Calderón en 2006 y sigue así) hasta los nombramientos de los delegados estatales, que tienen crecientes funciones. Ésta es una politización difícil de evitar, puesto que los delegados tienen que coordinarse con los encargados estatales de salud y educación. Además, como mostramos antes

se han ido abriendo brechas al clientelismo en la identificación de nuevos B. Lo descrito aleja mucho las nuevas incorporaciones al POP del mecanismo impersonal del algoritmo, las vuelve manipulables. Las bajas por incumplimiento de condicionalidades siempre han estado sujetas a la certificación de asistencia a escuela y clínica, totalmente personales y sujetas a muchas manipulaciones potenciales. Esto no se ha auditado. Es a lo que Sen se refiere cuando dice que «pequeños potentados pueden disfrutar gran autoridad sobre los suplicantes solicitantes» (1995, p. 14). El análisis de los datos del PB a nivel localidad (véase gráfica 3), muestra que, fuera de los primeros cinco años del programa, años de empadronamiento masivo, el PB dejó de crecer con excepción de tres años: 2004, 2010 y 2016 que se ubican dos años antes de elecciones presidenciales. ¿Es posible que la decisión de aumentar el PB esté relacionada con algún tipo de práctica electoral o clientelar?

Gráfica 3. Número de nuevas familias beneficiarias del POP



Fuente: Elaboración propia con base en Levy y Rodríguez (2005) y Prospera (2017).

Para el análisis a nivel municipal, partimos de dos hipótesis: *a*) Dado que el POP es federal, su efecto electoral puede observarse en las elecciones presidenciales y *b*) que en el período 2004-2006 tenían más poder sobre el PB las autoridades

federales, pero después ha crecido el poder de las delegaciones estatales. En las elecciones presidenciales de 2006 oficialmente ganó el Partido Acción Nacional (PAN). La hipótesis a prueba es si el aumento del PB (2003-2006) estuvo correlacionado con aumentos en los votos para el PAN (entre el período 2000-2006), ambas variables a nivel municipal. Encontramos una significativa relación entre el aumento del PB a nivel municipal y el aumento en los votos municipales por el PAN en las elecciones de 2006 (0.1926, con significancia 0.001). La regresión lineal muestra que, a cada beneficiario adicional en los municipios a nivel nacional, se asocia un aumento de 5.5 votos por el PAN.

En 2012 ya había cambiado la relación de poderes en la organización estatal del PAN, y en 2009 se presentó un cambio fuerte en la distribución partidista de los gobernadores: el PRI recuperó muchas gubernaturas y se posicionó muy bien para las elecciones de 2012. En este caso, la hipótesis a prueba fue que la influencia de los gobernadores puede ser una causa de la asociación entre el aumento de los votos por el PRI en la elección presidencial y el aumento del PB. Los resultados muestran que, efectivamente, hubo una correlación significativa entre las variables mencionadas. La correlación observada entre el aumento del PB del POP y los votos por el PRI (0.343 con significancia al 0.001) fue más alta que la anterior. Una regresión simple muestra que a un beneficiario más del POP en los municipios se asocian 4.8 votos más por el PRI en las elecciones presidenciales.

12. Evidencias del fracaso en los primeros 10 años del POP

Las deficiencias del POP empezaron a ser evidentes en la evaluación de largo alcance emprendida al cumplir 10 años de operación (en 2007). Extractamos lo siguiente de Boltvinik (2013, pp. 73-76) que narra algunas de las conclusiones obtenidas en los cuatro volúmenes de la Sedesol (2008). Para esa fecha había transcurrido un período suficientemente largo para que se pudiera observar si se estaba cumpliendo su objetivo principal:

romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. Boltvinik considera que, desde entonces, era evidente el fracaso del POP. Cita a Rodríguez y Freije, quienes elaboraron la evaluación cuantitativa sobre el impacto en empleo, salarios y movilidad social entre los egresados en 2007 del POP: «Los jóvenes encuestados en localidades beneficiarias de *Oportunidades* se encuentran en una posición menos favorable que sus similares en zonas rurales en general» (Rodríguez y Freije, 2008, citado en Boltvinik, 2013 [cursivas añadidas]).

Los autores, explica Boltvinik, encontraron que, entre los varones, sí hubo un efecto positivo del POP, pero éste fue negativo entre las mujeres, por lo cual la afirmación inicial resultaría de la suma de ambos sexos. Además, encuentran una movilidad social nula y aseguran: «En términos de mejora de hijos respecto de los padres *no se encuentra que haya algún efecto importante del POP* en términos de mejora salarial, estar en trabajos formales o de ocupaciones mejor calificadas» (Rodríguez y Freije, 2008, citado en Boltvinik, 2013 [cursivas añadidas]).

En la evaluación cualitativa, González de la Rocha (2008), encuentra que: «Los jóvenes más escolarizados en todas las microrregiones estudiadas, pero sobre todo en Chiapas y Oaxaca, son los que se suman a las huestes de emigrantes rurales» (p. 27).

Esta autora prevé que los migrantes graduados del POP tendrán en Estados Unidos mejor destino que sus predecesores, salvo (quizás) a mediano plazo. Es posible argumentar que el POP no logró su objetivo central porque no se cumplieron las dos condiciones que, según Ibararrán y Villa (2018, quienes citan a Fizbein y Schady, 2010), tienen que estar presentes una vez que los B aumentan la asistencia a la escuela y a los servicios de salud: *a*) que estas mayores asistencias se traduzcan, efectivamente, en mejor aprendizaje y mejor salud; y *b*) que estos individuos se inserten exitosamente en los mercados de trabajo y obtengan más altos rendimientos en consonancia con su mayor capital humano. Sin embargo, retomando a Fizbein y Schady,

señalan que los resultados obtenidos por el POP son mixtos, es decir, en unos casos sí se cumple y en otros no la primera condición. Ibararán y Villa añaden que si no se cumple la primera condición es muy poco probable que se cumpla la segunda.

En la evaluación cualitativa del POP, González de la Rocha (2008) presenta evidencia de la falta de cumplimiento de la primera condición:

Al panorama desalentador de los mercados laborales se suma el tema de la provisión (y calidad) de los servicios de educación y salud [...] existen graves deficiencias [...] respecto a la provisión de estos servicios [...] las etnografías muestran *un panorama generalizado de marcadas carencias y fallas en la calidad* [...] obtuvieron evidencias sobre los problemas que merman la calidad de la atención: infraestructura insuficiente y en mal estado, carencias de personal, inasistencia de médicos y maestros, materiales limitados [...] Pero incluso en localidades que cuentan con el privilegio de tener escuelas o centros de atención a la salud, *la cobertura de los servicios no garantiza que las necesidades de educación y de cuidados médicos estén siendo atendidas* (pp. 27-28 [cursivas añadidas]).

Reforzando lo anterior, Ibararán y Villa (2018) sintetizan hallazgos de la ronda 2008 de evaluaciones del POP (sintetizamos adicionalmente): Behrman, Fernald, Gertler, Neufeld y Parker (citados en Sedesol, 2008) no encontraron ningún otro efecto positivo en diversos indicadores de capital humano como aprendizaje, logro educativo o nutrición. Parker y Behrman (citados en Sedesol, 2008) encontraron sólo un impacto significativo (de 5 por ciento) en habilidades de escritura para niñas de 17 a 21 años y en matemáticas de 5.4 por ciento. Los logros educativos son descritos por los autores como desalentadores. Mancera *et al.* (citados en Sedesol, 2008) analizaron resultados que muestran que los beneficiarios del POP tienen más bajo nivel de logros que los no beneficiarios en escuelas similares del mismo tipo de escuelas. Más de 30 por ciento de

los beneficiarios de primaria carecen de habilidades lingüísticas básicas y 55 por ciento de los beneficiarios egresados de la telesecundaria carecen de habilidades lingüísticas básicas y de comprensión de lectura. Los resultados de esta evaluación constituyen una situación sombría que enfatiza la necesidad de intervenciones públicas complementarias.

Ibarrarán y Villa (2008) reseñan también la evaluación realizada por Rodríguez y Freije que muestra que, entre los egresados que permanecen en su localidad de origen, el impacto del POP en términos de inserción y movilidad laboral es nula o incluso negativa, lo cual no debe sorprender, puesto que la creación de empleos en el sector formal de la economía fue nula en México entre los años 2000 y 2006. Es evidente que no se cumple ninguna de las dos condiciones planteadas por Fizbein y Shady. Lo presentado es la crónica del fracaso anunciado del POP en palabras de profesionales que se identifican con la ideología del propio POP y de la reforma social neoliberal en su conjunto.

13. Dos evidencias adicionales y conclusiones

A las evidencias precedentes, hay que añadir la persistencia de altos niveles de P y un muy leve descenso de la PE, con fluctuaciones, desde 1992, lo que se muestra, con las LPE y de LP del Coneval y del MMIP, en la gráfica 4. Sólo se encuentra una baja significativa si se compara la PE de 2014 con la de 1996, cuando la crisis de 1994-1995, llevó la P y la PE a niveles sin precedente. Pero la PE (base Coneval) de 2014 es incluso mayor que la de 2002. Algo similar ocurre con la PE del MMIP. Podría argumentarse que estos resultados reflejan más el comportamiento general de la economía que la eficacia del POP. Por ello, en el cuadro 8 se muestran los resultados de un ejercicio de simulación, usando la LBM y la LB del Coneval, para valorar el impacto de las TM del POP en la PE y la P por ingresos, comparando la incidencia de P y PE con y sin sus TM, concluyendo que las TM hacen bajar la P en sólo un punto porcentual y en 2.4 puntos la PE.

Lo anterior explica este impacto tan pequeño, a pesar de un PB de 6.4 millones de hogares (26.6 millones de personas), son: *a*) el muy alto CEI de 0.506 (cuadro 5) que indica que poco más de la mitad de los B del POP no son PE; *b*) el bajísimo monto de las TM promedio por hogar (824 pesos mensuales) y por persona (175 pesos mensuales), según la ENIGH 2014 (Inegi, 2019), que son sólo 14 por ciento de la LBM urbana (7% de la LB) y 20 por ciento de la LBM rural (10.8% de la LB) del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Así, las TM funcionan más como limosna periódica (con muchas exigencias) que como medida para salir de la P o de la PE; además, la igualdad de la TM en ambos medios frente a LBM y LB muy diferentes, es no sólo inconsistente sino un signo más del sesgo antiurbano del POP.

En síntesis, el POP nació con serios errores de diseño, derivados de los tres errores de Levy, a lo que se sumó, en los hechos duros del diseño (como TM mucho más altas en educación que en alimentación) la teoría ingenua del capital humano como explicación y vía de superación de la pobreza. Como planteamos antes, para lograr errores de focalización más bajos, tendría que liberarse el presupuesto, centralizarse y recuperar el carácter impersonal de la selección de B, y gastar sumas enormes en encuestar todos los años a todos los hogares del país (a los B para decidir si permanecen o salen del POP; a los no B para ver si deben o no ser B). Es una utopía tecnocrática inalcanzable, entre otras cosas porque muchísimos mentirían sobre sus ingresos. Entraríamos, como dice Sen (1995, p. 14) al juego de «tú mientes; yo, gobierno, reacciono y verifico tu información, y mientras más fina la focalización, más invasivas resultarán las verificaciones». Tendría que mejorarse sustancialmente la calidad de la educación y de los servicios de salud. Pero aún así no se resolvería el hecho de que la educación es un bien posicional (Hirsch, 1976). El nivel educativo real (conocimientos y habilidades) tendría que igualar al de los no PE para que pudieran competir por puestos de trabajo.

Hasta ahora no hemos tratado el nuevo componente del Prospera (llamado de vinculación) dirigido a mejorar la inserción productiva de los egresados del POP. Al respecto, dice Yanes (2016):

En materia de inclusión productiva se busca «el acceso de los beneficiarios del POP, a la oferta institucional de programas de fomento productivo y generación de ingreso» [...] En lo que respecta a la inclusión laboral se plantea que «mediante acuerdos de coordinación interinstitucional, el Programa fomentará el acceso de sus beneficiarios a las acciones o programas de capacitación y empleo [...] con especial énfasis hacia los jóvenes ex becarios del POP [...]». En las nuevas RO de Prospera, la inserción laboral y productiva está formulada en términos de intermediación laboral, financiamiento y capacitación, lo que implica un reconocimiento tácito de que existe un desacoplamiento (*mismatch*) entre el aumento en la escolaridad y el acceso real a empleos suficientes y bien remunerados. Implica admitir que finalizar la educación media superior [...] es insuficiente, y se requiere, adicionalmente, capacitación para el trabajo [...] La lógica implícita que prevalecía en el diseño de los PTMC era que habría un proceso casi natural entre acumulación de capital humano y elevación del ingreso mediante una inserción exitosa en los mercados laborales. La información disponible parece apuntar, más bien, a la existencia de una brecha entre ambos.

De esta manera, en el contexto de los mercados laborales realmente existentes, con más educación no se eleva necesariamente la calidad y la remuneración de los empleos, sino que se elevan los años de escolaridad necesarios para ocupar los mismos empleos o similares. Tampoco es un asunto que se resuelva sólo o principalmente con capacitación o mediante la intermediación laboral (pp. 140-42).

Yanes cita a la Cepal (2015, p. 131), que se refiere a América Latina y ha sido contundente:

las iniciativas relacionadas a la inclusión laboral y productiva dirigidas a los participantes de los programas de transferencias

condicionadas [tendrán un] efecto limitado si las economías no generan suficientes oportunidades de trabajo decente. [Estas iniciativas] ponen sobre la mesa uno de los mayores desafíos para la inclusión social en la región: la articulación y armonización entre política económica, políticas productivas y laborales y política social. [...] las alternativas de inclusión productiva y laboral [...] no pueden limitarse a formas de autoempleo u ocupación de baja productividad, valor agregado y remuneración. Si lo que está en el horizonte es la superación de la pobreza y la desigualdad, no cualquier inserción productiva y laboral es adecuada, sino sólo aquella que se caracterice por empleos de mayor calidad y productividad, mejores ingresos, más derechos.

Mientras más escasos sean los puestos de trabajo, más se elevarán los requisitos de escolaridad, por lo cual la vía del capital humano será una batalla perdida si las tendencias tecnológico-económicas apuntan a una creciente automatización.

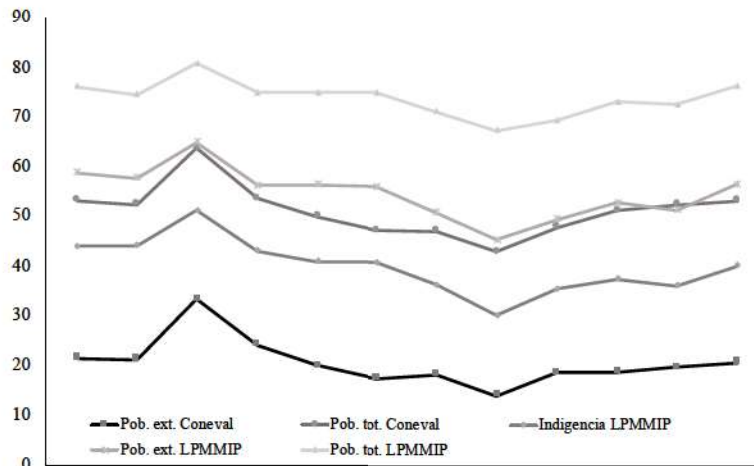
14. Propuesta alternativa: el ingreso ciudadano universal, suficiente e incondicional (ICUSI), derecho para el cual las condiciones de viabilidad han llegado

El gobierno que tomó posesión el primero de diciembre de 2018 deberá optar entre tres rumbos de acción respecto al POP: *a)* mantenerlo sin (o con pocos y leves) cambios; *b)* mantenerlo, pero con cambios de fondo; y *c)* remplazarlo con otra vía para reducir/eliminar la pobreza en México. Lo que nosotros recomendamos es remplazar totalmente las transferencias monetarias (TM) del POP con el ingreso ciudadano universal, suficiente e incondicional (ICUSI). Hace 30 o 40 años en México resultaba inconcebible que las políticas públicas dirigidas a combatir la pobreza entregaran dinero a los pobres. Los pagos en efectivo estaban reservados para los jubilados, o a quienes por estar enfermos o discapacitados no podían trabajar. O para las becas a estudiantes.

En este sentido, el POP logró un triunfo conceptual: la aceptación social de dar dinero a los pobres. Nos familiarizó con la

idea de las TM no contributivas, y las legitimó. Pero esa legitimidad está atada a que fueran focalizadas a la PE y condicionadas a una cierta conducta del receptor. En el entonces DF, el gobierno de López Obrador puso en marcha el programa de pensión alimentaria para adultos mayores, que después se convirtió en un derecho instituido por ley. Las TM otorgadas a todos los adultos mayores residentes en la ciudad tienen dos características contrastantes con las TMCF: son TMIU (transferencias monetarias incondicionales y universales). El rechazo inicial (Fox dijo que llevaría a la quiebra del Estado) fue seguido, ante su gran éxito político, por su pronta imitación por el gobierno federal en las áreas rurales del país (Programa 70 y más), se legitimaron las TMIU, aunque todavía restringidas a grupos de personas *merecedoras* (tercera edad, discapacitados).

Gráfica 4. Evolución de la pobreza por ingreso, LP-MMIP y Comité/Coneval, 1992-2014



Fuente: Elaboración propia con el método MMIP y el Coneval con base en la ENIGH (Inegi, 2019).

Cuadro 8. Pobres y PE con y sin TM del POP, 2014 (porcentaje)

	<i>Sin TM del POP</i>	<i>Con TM del POP</i>	<i>Diferencia</i>
P (pobres)	54.2	53.2	1
PE (pobres extremos)	23	20.6	2.4

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH 2014 (Inegi, 2019).

Todas las TM no contributivas rompen la liga trabajo-ingresos, que es la regla central del capitalismo o sistema centrado en el trabajo pagado. Pero las TMC sustituyen el trabajo con asistencia a la escuela y a la clínica, manteniendo la liga tareas-ingresos. La ruptura es total con las TM incondicionales. Con la pensión universal a adultos mayores, el trabajo ya no se sustituye por una tarea, es la incondicionalidad radical, pero restringida a grupos merecedores. Lo que no se ha logrado legitimar, es la entrega de TM permanentes a grupos *no merecedores*.

Vivimos en un período del capitalismo en el que el desempleo crónico, y el empleo precario e inestable son crecientes. En los países del centro, al crearse el seguro de desempleo, se legitimó la ruptura trabajo-ingresos cuando las personas no podían trabajar contra su voluntad. Se aceptó que estos fenómenos no eran fallas individuales sino sistémicas y, por tanto, que era justo que fuese la sociedad en su conjunto la que cargase las consecuencias de tales fallas. Pero en la actualidad, el desempleo y la precarización del empleo se agudiza como resultado de los logros tecnológicos del capitalismo que, de manera generalizada, reemplaza el trabajo humano (manual e intelectual) por la automatización total. En el presente de México y el mundo, no se crean suficientes nuevas actividades intensivas en mano de obra, mercantilizadas y lucrativas, para crear suficientes nuevos empleos asalariados para compensar aquellos que se pierden por la automatización. Aunque esta transformación puede tardar décadas en producir todas sus consecuencias, ha estado contribuyendo a la crisis, el estancamiento, el desempleo, el

subempleo, la generalización del empleo precario, la pobreza y el hambre.

Vivimos en una época de rupturas conceptuales y reales que nos preparan para las rupturas radicales que el Ingreso Ciudadano Universal (ICU) requiere y significa. El ICU es la única solución ante los éxitos tecnológicos del capitalismo, que se aceleran exponencialmente. Si la liga ingreso-trabajo es tan vieja como la maldición que Jehová impuso a la especie humana al expulsarla del paraíso: «ganarás el PAN con el sudor de tu frente», el acceso a ingresos sin trabajo sigue predominando cuando los B son sólo «grupos de pobres merecedores». Esta última barrera se está rompiendo en algunos países como Finlandia, Suiza, Holanda, que están debatiendo la implantación del ICU para toda la población. La creciente contradicción entre automatización y la base salarial ha propiciado diferentes propuestas para resolver este desafío que podría llevar a un apocalipsis global. Rifkin (1995) y Ford (2009, pp. 162-179) han hecho propuestas inconsistentes e insuficientes. En cambio, la propuesta del ICU es consistente y logra dos objetivos centrales: erradica la pobreza de golpe y enfrenta los límites objetivos del capitalismo derivados de la automatización. Al discutir su propuesta de un ingreso garantizado vitalicio, Gorz (1998) argumenta que debe cumplir dos condiciones: debe ser suficiente para evitar la pobreza y debe ser incondicional. Por lo tanto, debe llamarse ingreso ciudadano universal, suficiente e incondicional (ICUSI).

La propuesta de reforma constitucional que presentó la diputada Araceli Damián al congreso para crear el derecho al ICU, prevé su implantación en dos fases. En la primera, que se iría ampliando gradualmente (por grupos de edad y sexo) en un período de 20 años, dividido en cuatro etapas de cinco años, se otorgaría a las personas el Ingreso Ciudadano Universal Alimentario (ICUA), que cubriría el costo de los alimentos y de los artículos para prepararlos, consumirlos y conservarlos. La segunda fase cubriría el costo no alimentario de una vida digna

y se implantaría en los siguientes 20 años. El monto del ICUA, en pesos de 2016, sería de 1 780 pesos mensuales per cápita. Su impacto en la PE y P de ingresos, usando la LBM y la LB del Coneval, se presenta en el cuadro 9. Como se aprecia, a los 10 años la PE del Coneval, que constituye la PO del POP, habría bajado a 3.4 por ciento y a los 15 años habría prácticamente desaparecido. A los 20 años la P por ingresos del Coneval sería de sólo 5.1 por ciento.

Cuadro 9. Impacto del ICUA en la P y PE por ingresos del Coneval

<i>Estratos</i>	<i>2014</i>	<i>E1</i>	<i>E2</i>	<i>E3</i>	<i>E4</i>
Pobreza extrema Coneval	20.6	8.2	3.4	0.5	0
Pobreza total Coneval	53.2	39.5	29.6	14.5	5.1
No pobres por ingreso	46.8	60.5	70.4	85.5	94.9

Nota: Se representan cuatro etapas de cinco años cada una.

Fuente: Elaboración propia con base en Damián y Hernández (2017).

El contraste con el POP no puede ser más mayor. Conlleva un gasto mucho más alto y, por ello, supone una voluntad política fuerte y un respaldo importante de quienes tendrán que pagar impuestos. Aunque hasta hace poco parecía una idea utópica, innecesaria y hasta maligna, en octubre de 2017 el *Fiscal Monitor*, publicación bianual del Fondo Monetario Internacional (International Monetary Fund [IMF], 2017) se ocupa del ICU y lo discute, calculando sus impactos en pobreza, desigualdad y costo fiscal. Refleja así la conciencia creciente de los capitales transnacionales de que el ICU se ha vuelto una necesidad para el capitalismo, en un período en que la restricción para la acumulación deriva, sobre todo, de la restricción del consumo. Si el trabajo formal, estable, durante tres o cuatro decenios, y luego la jubilación pagada, ya no será el futuro de la mayoría, el ICU es la única solución.

Referencias

- Araghi, F. (2016). The rise and fall of the agrarian welfare state: peasants, globalization, and the privatisation of development. En J. Boltvinik y S. Mann (coords.), *Peasant Poverty and Persistence in the 21st Century* (pp. 315-344). Londres: Zed Books.
- Bertozzi, M. y González, M. (coords.). (2008). *A diez años de intervención. Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007). Síntesis Ejecutiva*. México: Sedesol.
- Boltvinik, J. (2013). Para reformar la reforma social neoliberal (que ha fracasado) y fundar un auténtico estado de bienestar en México. *Estado y Comunidades, Revista de política y problemas públicos*, 1, 73-76.
- Boltvinik, J. (25 de febrero de 2000). Economía Moral: El error de Levy. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.com.mx/2000/02/25/boltvinik.html>
- Boltvinik, J. y Cortés, F. (2000). La identificación de los pobres en el Progreso. En E. Valencia, M. Gendreau y A. Tepichin (coords.), *Los dilemas de la política social* (pp. 31-61). Guadalajara, México: UDEG/UIA/ITESO.
- Cohen, E., Franco, R. y Villatoro, P. (2006). Honduras: El programa de asignación familiar. En E. Cohen y R. Franco (coords.), *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana* (pp. 281-320). México: Flacso.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2015). *Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990-2014*. México: Autor. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/EDP/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2014-.aspx>
- Cornia, G. y Stewart, F. (1995). Two errors of targeting. En D. Walle y K. Read (coords.), *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence* (pp. 350-386). Washington: Banco Mundial.

- Cortés, F., Hernández, D., Hernández, E., Székely, M. y Vera, H. (2005). Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX. En M. Székely (coord.), *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México* (pp. 223-252). México: Sedesol.
- Damián, A. (2002). *Cargando el ajuste: Los pobres y el mercado de trabajo en México*. México: Colmex.
- Damián, A. y Hernández, N. (2017). *Iniciativa de Reforma Constitucional para establecer el derecho al Ingreso Ciudadano Universal*. México: Cámara de Diputados. Recuperado de http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2017/09/asun_3570056_20170912_1505253838.pdf
- Dávila, L. (2016). *¿Cómo funciona Prospera? Mejores prácticas en la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe*. Nota Técnica idb-tn-971. Washington, D. C.: Inter-American Development Bank.
- Fizbein, A. y Schady, N. (edits.). (2009). *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*. Washington: World Bank.
- Ford, M. (2009). *The lights in the Tunnel*. Estados Unidos: Acculant Publishing.
- Fresneda, O. (2004). El sistema de selección de beneficiarios y el régimen subsidiado de seguridad social en Colombia. En J. Boltvinik y A. Damián (coords.), *La pobreza en México y el mundo: Realidades y desafíos* (pp. 243-248). México: Siglo XXI.
- González de la Rocha, M. (2008). La vida después de Oportunidades: Impacto del programa a diez años de su creación. En Sedesol, *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)*. Tomo I, *Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención*. México: Sedesol.
- Gorz, A. (1998). *Miserias del presente. Riqueza de lo posible*. Buenos Aires: Paidós.

- Hirsch, F. (1976). *Social Limits to Growth*. Cambridge, Estados Unidos: Harvard University Press.
- Hirsch, F. (1984). *Los límites sociales al crecimiento*. México: FCE.
- Hanlon, J., Barrientos, A. y Hulme, D. (2010). *Just give money to the poor: The development revolution from the global South*. Sterling, Estados Unidos: Kumarian Press.
- Ibarrarán, P. y Villa, J. M. (3 de julio de 2018). *Labor Markets and Conditional Cash Transfers: Implications for Poverty Reduction of Oportunidades in Mexico*. Recuperado de http://economicclusteriac.org/images/pdf/eventos/NIPabril2010/Villa_Ibarraran_LABOR_INSERTION_assessment_cct_programs.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (2019). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares (ENIGH), Serie tradicional de 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2005, 2006, 2008, 2010, 2012 y 2014. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/datos/?PS=Programas>
- International Monetary Fund (IMF). (2017). *Fiscal Monitor: Tackling Inequality*. Washington: IMF.
- Levy, S. (1994). La pobreza en México. En F. Vélez (comp.), *La pobreza en México: Causas y políticas para combatirla* (pp. 15-112). México: FCE/ITAM.
- Levy, S. (2006). *Progress against poverty: Sustaining Mexico's Progres-Oportunidades program*. Washington: Brookings Institution Press.
- Levy, S. (1991). *Poverty alleviation in Mexico* (Informe de trabajo 679). México: Banco Mundial.
- Levy, S. y Rodríguez, E. (2005). *Sin herencia de pobreza: El programa Progres-Oportunidades de México*. México: BID/Editorial Planeta.
- Levy, S., Pacheco, A. y Wolfensohn, J. (2009). *Pobreza y transición democrática en México: La continuidad de Progres-Oportunidades*. México: FCE.
- Martín del Campo, A. y Calderón, R. (1993). Reestructuración de los subsidios a productos básicos y modernización de la

- Conasupo. En C. Bazdresch (comp.), *México: Auge, crisis y ajuste* (pp. 88-133). México: FCE.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2020). Income inequality (indicator). doi: 10.1787/459aa7f1-en
- Orozco, M., Gómez, J. y Hernández, D. (1999). La identificación de los hogares beneficiarios de Progresá. En Sedesol (edit.), *Progresá: Más oportunidades para las familias pobres: Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Primeros avances*. México: Sedesol.
- Prospera. (2017). Numeralia Prospera 2000-2017, del proyecto «El Progresá-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación». México: Coneval.
- Rifkin, J. (1995). *The End of Work. The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post market Era*. Nueva York: Tarcher/Putnam.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). (2008). *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez Años de Intervención en zonas rurales (1997-2007)*. México: Autor.
- Sen, A. (1995). The Political Economy of Targeting. En D. Van de Walle y K. Nead (edits.), *Public Spending and the Poor* (pp. 11-24). Washington, D. C.: World Bank.
- Sen, A. (2003). La economía política de la focalización. *Comercio Exterior*, 53(6), 555-562.
- Van de Walle, D. y Nead, K. (edits.). (1995). *Public spending and the poor: Theory and evidence*. World Bank Publications. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/404991468778782212/Public-spending-and-the-poor-theory-and-evidence>
- Vergara, P. (1990). *Políticas hacia la extrema pobreza en Chile, 1973-1988*. Santiago de Chile: Flacso.
- Villaseñor, E., Boltvinik, J., Damián, A., Robles, G., De la Rosa, M., Enríquez, R., ..., Pérez-Rocha, M. (2001). *Foro Pobreza Ignorada. Hacia una agenda integral*. México: DECA/Equipo Pueblo.

- Yanes, P. (2016). ¿De las transferencias monetarias condicionadas al ingreso ciudadano universal? *Acta Sociológica*, 70, 129-149.
- Yaschine, I. (2015). *¿Oportunidades? Política social y movilidad intergeneracional en México*. México: Colmex/UNAM.